Programa de Responsabilidade Social[1]

Diagnóstico e Proposta

Vinícius Botelho[2]
Fernando Veloso[3]
Marcos Mendes[4]
Anaely Machado[5]
Ana Paula Berçot[6]

07/09/2020

Índice

[1] Trabalho patrocinado pelo Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP). A concretização deste projeto contou também com o apoio de Elena Landau. Os autores agradecem os comentários e sugestões de Pedro Olinto, Naercio Menezes Filho, André Portela, Edmar Bacha, Elena Landau e Ilan Goldfajn na elaboração deste documento, assim como comentários recebidos nos seminários em que a proposta foi apresentada. Eventuais erros permanecem como sendo de responsabilidade dos autores.
[2] Pesquisador associado do IBRE/FGV
[3] Pesquisador do IBRE/FGV
[4] Pesquisador associado do Insper
[5] Doutoranda em Economia da UnB
[6] Bacharel em Estatística

Resumo

Este artigo apresenta o Programa de Responsabilidade Social, composto de um Projeto de Lei e uma Proposta de Emenda à Constituição para aprimorar a rede de proteção social brasileira, com o objetivo de oferecer assistência a famílias com baixa capacidade de gerar renda e a trabalhadores informais sujeitos a elevada oscilação de seus rendimentos. O Programa de Responsabilidade Social envolve não somente uma reformulação da transferência de renda para a população em situação de pobreza, mas também uma reestruturação de benefícios assistenciais que, no passado, foram criados com características de benefícios trabalhistas. O desenvolvimento de capacidade gerencial e de instrumentos de gestão ao longo das últimas décadas, como o Cadastro Único, representa experiência de sucesso que permite não só aumentar a focalização da política social nos mais pobres como, também, oferecer instrumentos de proteção diferenciados de acordo com as necessidades de cada grupo social. Com as mudanças sugeridas na proposta, o orçamento atualmente disponível para os programas de transferência de renda e

para os programas trabalhistas voltados para os trabalhadores de baixos salários poderia ampliar significativamente a cobertura das famílias cuja renda é mais volátil. Havendo maior disponibilidade orçamentária, tanto o valor da transferência de renda como o grau de cobertura podem ser aumentados. O modelo proposto mostra-se bastante competitivo em comparação com outros formatos que têm sido propostos, como uma renda básica universal ou a expansão do Programa Bolsa Família, tanto em termos de capacidade de cobertura de população vulnerável quanto na redução da pobreza.

1 Introdução

Este artigo apresenta o Programa de Responsabilidade Social, composto de um Projeto de Lei e uma Proposta de Emenda à Constituição que têm por objetivo aprimorar o sistema de proteção social brasileiro.

Partindo de um diagnóstico a respeito da situação atual da proteção assistencial e trabalhista no Brasil, feito na próxima seção, este artigo analisa as diferenças entre benefícios assistenciais e trabalhistas, a importância da informação como instrumento de combate à pobreza, os limites da agenda de formalização dos trabalhadores informais, a importância de evitar estímulos à informalidade nos mecanismos de proteção social, a racionalidade dos conceitos atuais de família, rendimento e pobreza empregados nos diferentes programas sociais e a importância da educação e do desenvolvimento infantil na emancipação da pobreza. Em seguida, fazemos uma discussão sobre alguns programas voltados para a proteção trabalhista e assistencial e seu impacto nos indicadores de pobreza e desigualdade.

Na terceira seção, são apresentadas as linhas gerais do Programa de Responsabilidade Social, discutindo a estrutura e a motivação para cada um dos benefícios desenhados. Por fim, na quarta seção são estimados os impactos da adoção do Programa de Responsabilidade Social, comparando-os com os de outras propostas de proteção social atualmente em debate.

2 Diagnóstico

Esta seção apresenta um diagnóstico das principais fragilidades e virtudes da política de proteção social do Brasil, com o objetivo de fundamentar o desenho do Programa de Responsabilidade Social que se proporá em seguida.

2.1 Diferenciando baixa renda e vulnerabilidade social

É fato amplamente conhecido que a economia brasileira apresenta uma elevada e persistente informalidade. Contudo, parcela significativa dos trabalhadores informais possui situação econômica e social distinta das famílias em pobreza

extrema e estrutural que, mesmo trabalhando, não são capazes de gerar rendimentos superiores às linhas de pobreza estabelecidas. Grande parte do contingente de trabalhadores informais tem capacidade de geração de renda suficiente para se manter fora da pobreza.

O fato de os trabalhadores informais não serem necessariamente pobres não significa que eles não precisem de nenhum tipo de proteção. Enquanto o problema dos muito pobres é falta de renda, o problema dos trabalhadores informais é a oscilação de sua renda. Como não contam com cobertura previdenciária ou outro seguro social, uma doença ou um choque econômico podem impedir o informal de trabalhar, gerando uma perda abrupta de seu rendimento, colocando-o em situação de pobreza.

As políticas públicas desenvolvidas desde a década de 1960 procuraram proteger, de um lado, os trabalhadores do mercado formal (com programas como o Abono Salarial e o Salário Família, restritos a quem tem carteira assinada) e, de outro, mais recentemente, os muito pobres (com programas como o Bolsa Família). Os informais com capacidade de gerar renda, mas sujeitos à volatilidade de seus rendimentos, ficam entre esses dois extremos, sem proteção adequada.

A pandemia da COVID-19 e a consequente necessidade de interromper a atividade econômica é um exemplo extremo que evidencia a vulnerabilidade social dos trabalhadores informais. Para lidar com essa situação, criou-se um seguro de renda temporário: o Auxílio Emergencial. Instituído pela Lei 13.982/2020, ele teve como objetivo oferecer uma renda, entre abril e agosto de 2020, de R$ 600 mensais para trabalhadores informais, contribuintes individuais, microempreendedores individuais e desempregados que sejam de baixa renda. Para o período entre setembro e dezembro de 2020, a Medida Provisória 1.000/2020 reduziu esse valor para R$ 300.

A criação do Auxílio Emergencial abriu um debate no qual surgiram várias propostas que estendem para os trabalhadores informais a rede de proteção social dada para a população de baixa renda. As propostas vão desde a ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda focalizada, como o Programa Bolsa Família, até a criação de benefícios universais, segundo o qual toda a população receberia um valor fixo e constante independentemente de suas características socioeconômicas.

A maioria das propostas, principalmente as de renda universal, acaba propondo que se trate da mesma forma problemas que são distintos. Elas buscam solucionar, por meio de transferência de renda, tanto a escassez crônica de renda dos muito pobres quanto a volatilidade de renda dos trabalhadores sem proteção social.

Como argumentado acima, esses problemas têm natureza distinta: uma parte do público não gera renda suficiente para sair da pobreza e outra parte, apesar de

conseguir gerar renda suficiente para não ser considerada pobre, está sujeita a alta volatilidade de rendimentos.

O fato de o Auxílio Emergencial ter sido estendido também aos beneficiários do Bolsa Família ajudou a criar a percepção de que existe apenas um tipo de problema a ser resolvido. Porém, uma análise mais detida dos dados econômicos e sociais mostra a diferenciação acima descrita. Os muito pobres já tinham um mecanismo de proteção social em vigor. A motivação do Auxílio Emergencial foi justamente preencher a lacuna da inexistência de proteção social para aqueles situados entre os beneficiários de transferência de renda e os protegidos pelo mercado formal, amparados pelos instrumentos previdenciários e pela legislação trabalhista.

A diferente natureza dos problemas requer diferentes estratégias de atuação. Quando se adota a transferência de renda como forma de resolver o problema da volatilidade de renda, o sistema de proteção social perde eficiência: gasta-se mais e obtém-se menor redução da pobreza. A restrição orçamentária leva ou a uma diminuição de cobertura (pessoas que deveriam contar com algum tipo de proteção acabam ficando de fora porque não há dinheiro para atender a todos), ou a uma redução nos valores de benefício a níveis irrisórios, incapazes de tirar os mais carentes da pobreza. Ou, ainda, cria-se um programa de alto custo que não se mostra sustentável por muito tempo, como é o caso do atual Auxílio Emergencial.

2.2 Benefícios assistenciais e proteção trabalhista têm naturezas distintas

Outro ponto a ser destacado é que benefícios de natureza assistencial (transferência de renda) e benefícios de natureza previdenciária e trabalhista (com características de seguro) são marcadamente diferentes. Os benefícios de natureza assistencial tendem a ofertar mais transferência de renda quanto menor for a renda original do beneficiário. Por exemplo, quanto mais pobre for uma família, mais ela recebe do Bolsa Família. Já os benefícios de natureza trabalhista e previdenciária costumam ser crescentes com a renda do indivíduo, ou pelo menos invariáveis em relação à renda. Por exemplo, a contribuição patronal e o valor da aposentadoria são crescentes com a renda do trabalhador; o Abono Salarial tem o mesmo valor para todos os trabalhadores elegíveis, assim como o Salário Família oferece valor fixo por filho dependente do trabalhador. Nesse sentido, abarcar os dois tipos de beneficiários num único benefício não parece adequado.

Durante muitos anos foram tentadas diversas estratégias de ampliar a proteção social dos trabalhadores informais por meio da sua formalização. Criaram-se, por exemplo, as figuras do Microempreendedor Individual (MEI) e do contribuinte facultativo de baixa renda, sem grande sucesso.[7] A despeito da existência desses

[7] Segundo Corseuil, Ulyssea e Neri (2016), a Lei do Microempreendedor Individual (MEI) não teve impacto sobre a formalização de empresas, embora tenha ampliado a propensão de contribuir para a Previdência.

instrumentos, o grau de formalização continua baixo. Além disso, muitos dos que aderem aos regimes acima se tornam inelegíveis aos benefícios que esses regimes oferecem por conta de inadimplência.[8]

Tal fenômeno não é exclusivamente brasileiro. De modo geral, os países de renda média têm fracassado em suas tentativas de incluir os informais no tradicional modelo de contribuições e benefícios trabalhistas ligados ao vínculo empregatício.[9] Ademais, políticas de formalização por meio de subsídios ou desonerações de contribuições previdenciárias costumam ter alto custo fiscal e baixo impacto em termos de geração de emprego formal.[10]

As mudanças estruturais no mercado de trabalho, com a expansão da "economia dos aplicativos" e de relações mais flexíveis de trabalho, que se instalaram nos países desenvolvidos e que, rapidamente, têm migrado para os de renda média, tendem a reduzir ainda mais a eficácia da estratégia de prover proteção social por meio de formalização e de conexão da proteção ao vínculo empregatício.[11]

Nesse sentido, a ampliação da proteção social aos trabalhadores informais parece ser mais viável e eficaz se for encaixada como um módulo específico, e com desenho apropriado, nas políticas de assistência social. Esse parece ser um caminho mais promissor que a estratégia de inclusão dos informais por meio de estímulos à formalização e consequente inserção nos mecanismos de proteção ao trabalhador formal.

2.3 A importância central da informação de qualidade

Há que se considerar, ainda, que as condições sociais das famílias não são estáticas no tempo. Quem tem um emprego formal hoje pode estar desempregado amanhã. Por outro lado, o informal de hoje pode ser um trabalhador formal amanhã.

Um programa de proteção social eficaz precisa ter agilidade para reconhecer rapidamente a mutação da condição socioeconômica de uma família. Quem cair na pobreza tem que rapidamente ser habilitado para receber uma transferência de renda. Quem sair da pobreza deve deixar de receber a renda fixa da transferência de renda e passar a receber um seguro que complete a renda caso ela venha a cair novamente. Quando a família efetivamente for emancipada da condição de pobreza, situação na qual ela passa a ter um patamar de renda que já

Rocha, Ulyssea e Rachter (2018) mostram que, embora seja positivo, o efeito do MEI sobre a formalização é pequeno e concentrado nos empreendedores de faturamento mais alto.

[8] Os últimos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social que permitem analisar as contribuições pagas pelos inscritos no MEI são de 2017. Enquanto o número de MEIs aumentou de 6,6 milhões em janeiro de 2017 para 7,7 milhões no final do ano, somente 3,8 milhões de contribuintes MEIs foram efetivamente contabilizados pela Previdência Social, indicando que entre 42% e 51% dos inscritos no MEI não estejam fazendo suas contribuições regularmente. Da mesma forma, o número de trabalhadores por conta própria com CNPJ identificados pelo IBGE em 2017 foi de 4,3 milhões, número próximo ao de contribuintes e distante do número de inscritos no MEI.

[9] Ver Banco Mundial (2019).

[10] Ver Pagés (2017).

[11] Ver Harris e Krueger (2015), Harris (2018), Banco Mundial (2019) e Boeri et al. (2020).

permite a acumulação de uma poupança precaucional sem a ajuda do Estado, ela deve dar lugar a outra família mais necessitada.

Os instrumentos gerenciais que o Estado brasileiro desenvolveu nas últimas décadas para o cadastramento e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda permitem desenhar uma estratégia de inclusão dos trabalhadores informais em políticas públicas de proteção social. O aperfeiçoamento e intensificação do uso do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) representa parte essencial da construção de uma política de proteção social eficaz. Um CadÚnico mais abrangente e ágil será capaz de fazer a devida identificação das famílias e suas carências principais.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2019 mostram que já existe um significativo contingente de trabalhadores informais e formais registrados no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família. De um universo de 38,2 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, 14,8 milhões são economicamente ativas e 11,8 milhões estão ocupadas. Em 2019, essas pessoas geraram, mensalmente, uma massa de rendimentos do trabalho de R$ 9,4 bilhões, com renda média de R$ 793.

Já existe, portanto, uma natural integração de trabalhadores de baixa renda no âmbito da atual política de assistência social. Redesenhá-la de forma a atender necessidades específicas de públicos diferentes será uma mudança incremental, que não desestrutura o que se construiu até hoje e tem potencial para aumentar a eficácia da política em termos de cobertura e redução da pobreza.

A título de contraste com essa opção, a escolha por um modelo de renda básica universal, distribuída a todos os brasileiros indistintamente, significaria desperdiçar todo esse rico instrumental de identificação de carências socioeconômicas. Levaria a um programa de alto custo e baixa capacidade de focalização na redução da pobreza.

A Figura 1 exemplifica o poder da informação para construir uma política de assistência mais potente para a redução da pobreza, comparando os dados efetivos do Programa Bolsa Família de 2019 (número de famílias beneficiadas, valor total despendido e valor do benefício médio), marcados em verde, com dois cenários extremos hipotéticos.

No primeiro cenário, toda a renda dos beneficiários seria observada, correspondendo à renda total declarada à PNAD Contínua de 2019 (marcada em azul, no lado esquerdo da figura). O segundo cenário hipotético seria aquele em que as pessoas declarariam ao CadÚnico apenas suas rendas passíveis de conferência em outros registros e bancos de dados públicos (ou seja, não forneceriam nenhuma informação sobre sua renda informal). Para montar esse segundo cenário, consideram-se duas metodologias: uma usando as rendas declaradas à PNAD Contínua de 2019 que têm origem em contratos de trabalho

formal (marcada em azul no lado direito da figura) e outra usando apenas as rendas declaradas no CadÚnico de 2018 com origem em contratos de trabalho formal (marcados em vermelho).[12]

A primeira observação é que as simulações de renda apenas formal, usando dados da PNAD Contínua de 2019 (azul, do lado direito) e do CadÚnico de 2018 (vermelho), são muito semelhantes, o que indica a consistência das estimativas.

Percebe-se no extremo direito da última linha da Figura 1 que o valor que seria gasto com o Bolsa Família caso somente a renda do trabalho formal das famílias fosse observada seria de R$ 55,7 bilhões com base na simulação com dados da PNAD Contínua, ou R$ 52,1 bilhões com base na simulação com dados do CadÚnico. Considerando que a folha de pagamento efetiva do Bolsa Família foi de R$ 31,2 bilhões (bola verde), pode-se dizer que a declaração espontânea dos rendimentos que não são oriundos do trabalho formal gera uma economia anual da ordem de pelo menos R$ 20,9 bilhões.

Esse é o poder da informação para reduzir o custo da transferência de renda e permitir a expansão do programa de modo a atender quem efetivamente precisa. Daí a importância central de se dispor de informação ágil e de qualidade.

Por outro lado, ainda que os resultados de focalização do Programa Bolsa Família sejam bastante positivos, a Figura 1 mostra que estamos em uma situação de "copo meio cheio e meio vazio", pois a distância em relação ao cenário de informação perfeita (lado esquerdo da Figura 1) ainda é grande. Se for possível estimular as famílias a declarar ao CadÚnico toda a renda que efetivamente recebem, o custo do Bolsa Família cairá para apenas R$ 11,8 bilhões.

Nesse caso, com os recursos economizados a partir da melhoria na focalização, seria possível expandir significativamente tanto o valor do benefício oferecido a cada família quanto o total de famílias cobertas.

O que a Figura 1 mostra, em resumo, é que se, por um lado, a declaração espontânea de rendimentos que não seriam obtidos em nenhuma outra base de dados do Governo Federal gera R$ 20,9 bilhões anuais de economia, a incompletude dos rendimentos espontaneamente declarados custa outros R$ 19,4 bilhões. Isso indica que um bom desenho de política de proteção social deve conter instrumentos que estimulem a declaração de renda pelos beneficiários.

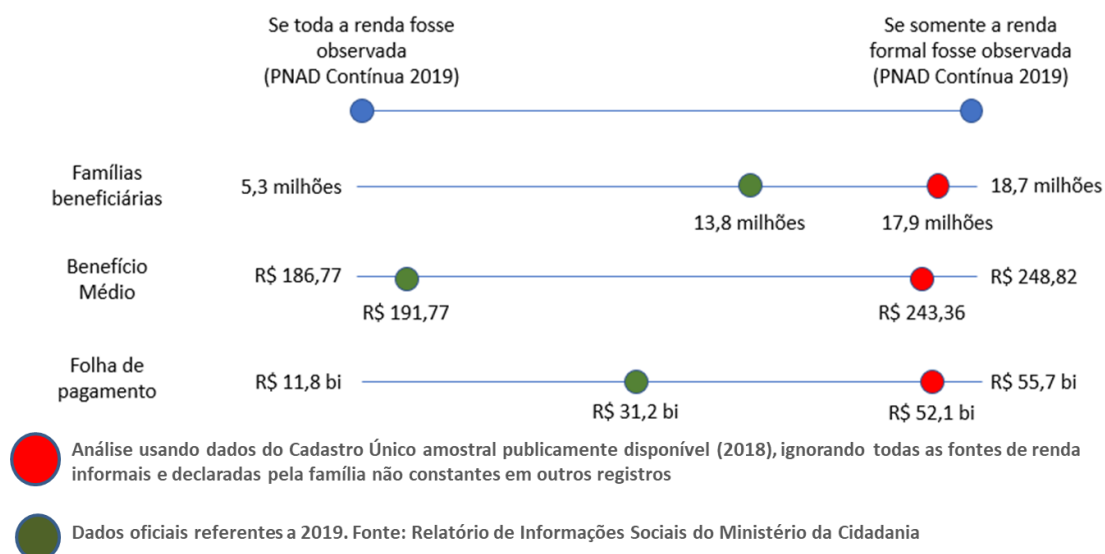
Outro elemento importante que surge da Figura 1 é o fato de a subdeclaração de rendimentos ser muito mais usada como instrumento para aumentar o universo

---

[12] Vale destacar que tal exercício é limitado por eventuais diferenças no conceito de renda entre a PNAD Contínua e o Cadastro Único (que considera que a renda do trabalho das famílias é o mínimo entre a renda do último mês e a renda média dos últimos doze meses), assim como pelo fato de a renda das famílias ser volátil, de os dados declarados no Cadastro Único terem validade de dois anos e de, diferentemente do que ocorre na PNAD Contínua, as famílias provavelmente buscarem o cadastramento quando a sua renda cai (nos momentos de maior necessidade). A fonte dos dados do CadÚnico de 2018 é a base de dados anônima amostral publicamente disponível.

de famílias elegíveis ao Programa do que para aumentar o valor do benefício médio. Nota-se na penúltima linha que o benefício médio efetivo, de R$ 191,77, está muito próximo do que seria o benefício médio no cenário de informação perfeita (R$ 186,77), enquanto o número de beneficiários (segunda linha) é muito distinto: 13,8 milhões de famílias são efetivamente beneficiárias, enquanto apenas 5,3 milhões receberiam o Bolsa Família em contexto de informação perfeita.

Tal evidência sugere que existe uma demanda reprimida das famílias para serem incluídas em algum programa social, de modo a ter alguma cobertura ou seguro, e não necessariamente para obter valores elevados do benefício. Ou seja, se os potenciais beneficiários do programa lançam mão de comportamento estratégico para se beneficiar do programa, esse comportamento é mais direcionado para buscar a inclusão do que para maximizar o benefício recebido.

Figura 1 – Folha de pagamento, número de beneficiários e valor do benefício médio do Programa Bolsa Família, efetivo e simulado segundo cenários de declaração da renda, usando dados da PNAD Contínua (2019) e do CadÚnico amostral anônimo (2018)

Fonte: Ministério da Cidadania e IBGE. Elaboração própria

Considerando esses elementos, o CadÚnico pode ser uma ferramenta poderosa para a identificação e caracterização socioeconômica não só das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, mas também das famílias cuja renda seja majoritariamente oriunda do exercício de atividades informais.

Ainda que haja um senso comum de que a autodeclaração de renda é um procedimento frágil para identificação de famílias pobres, a literatura acadêmica é robusta ao apontar que os métodos alternativos não têm um desempenho significativamente superior para a focalização dos benefícios sociais.[13] Uma

[13] Ver Olken (2019), Karlan e Thuysbaert (2019), McBride e Nichols (2018), Alatas et al. (2016), Alatas et al. (2012), Kidd e Wylde (2011) e Camacho e Conover (2011).

estratégia que induza a autodeclaração mais próxima da realidade pode ser uma ferramenta poderosa para aumentar a eficácia em termos de cobertura e redução da pobreza.

Atualmente, o CadÚnico permite o cadastramento de famílias com renda de até meio salário-mínimo de renda per capita ou três salários-mínimos de renda familiar total, faixas de renda que já englobam parcela significativa dos trabalhadores formais e informais. O desafio, portanto, é o de criar mecanismos para melhorar a capacidade do CadÚnico de revelar quem são os trabalhadores sujeitos a vulnerabilidade e volatilidade de renda, e de criar programas sociais que possam oferecer uma proteção mais adequada a essa parcela da população, estendendo a proteção social também aos trabalhadores cujos rendimentos sejam informais.

2.4 O risco de segmentar benefícios por tipo de vínculo de trabalho

Há que se considerar, ainda, o risco de que políticas públicas que direcionem benefícios exclusivamente a determinadas categorias possam criar incentivos perversos. Por exemplo, benefícios para os quais sejam elegíveis apenas trabalhadores informais podem desestimular a relação formal de trabalho com vistas a gerar elegibilidade ao benefício.

Nesse contexto, o desafio é criar políticas que sejam voltadas à proteção dos trabalhadores informais sem, com isso, criar incentivos à informalidade. Algo que ocorre, por exemplo, em situações nas quais pessoas que estão recebendo o seguro-desemprego e conseguem uma nova colocação só registram seus contratos de trabalho formalmente após encerrado o período de pagamento do seguro. Ou, ainda, com a opção de não pagar contribuição à Previdência Social por existir um Benefício de Prestação Continuada que paga pensão de um salário-mínimo sem requerer contribuição prévia.[14]

Nesse sentido, uma política de proteção social deve ser neutra em termos do vínculo empregatício do eventual beneficiário. A elegibilidade a um benefício deve decorrer de condições objetivas de renda, e não da forma de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. A melhor solução para o problema parece ser redesenhar os benefícios existentes para trabalhadores formais de modo a englobar também os informais.

2.5 Conceitos de Família, Rendimento e Pobreza

A rede de proteção social brasileira foi construída ao longo de várias décadas, por meio da criação de programas avulsos, cada um com suas regras específicas. Isso levou ao estabelecimento de definições e conceitos estruturantes distintos nos diferentes programas. Atualmente, a adoção de diferentes conceitos de família, de rendimento computável para fins de acesso a benefícios e de linhas de pobreza (faixa de renda que dá acesso a benefícios) gera distorções e uma complexidade

[14] Ver Tafner e Nery (2019) e Barros et al. (2000).

que dificulta a integração das ações de monitoramento e avaliação da elegibilidade ao recebimento dos diversos benefícios.

A unificação desses conceitos simplificaria e racionalizaria a operação dos diversos programas sociais. Por exemplo, a família para fins de aferição da elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)[15] é definida, pelo §1º do Art. 20 da Lei 8.742/1993 nos seguintes termos:

> Art. 20..
>
> § 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Já para o Cadastro Único, a família é definida, pelo inciso I do Art. 4º do Decreto 6.135/2007, como:

> Art. 4º..
>
> I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.
>
> ....

Por exemplo, um requerente do BPC vivendo no domicílio de um irmão que seja casado não terá a renda do irmão considerada para fins da avaliação da sua elegibilidade ao benefício. A rigidez de regras como essa não reflete a complexidade de arranjos familiares nos quais as pessoas dividem despesas e rendimentos. Por isso, conceitos de família mais genéricos, como aquele adotado pelo CadÚnico, são mais adequados para a operação de programas sociais.

Similarmente ao que ocorre com a família, os diferentes benefícios também têm diferentes regras sobre quais rendimentos devem ou não ser contabilizados para o cômputo da renda que será usada para determinar a elegibilidade e, em alguns casos, o valor dos benefícios sociais.

No caso do BPC, por exemplo, o §14º do Art. 20 da Lei 8.742/1993 estabelece que o BPC ou benefício previdenciário recebido por um membro da família não é computado na renda familiar para fins de aferição da elegibilidade de outro membro da família ao benefício.

---

[15] Optamos por focar nossa proposta na melhoria do Programa Bolsa Família e na extensão da rede de proteção social para os trabalhadores informais de baixa renda, de modo que discutimos pouco os problemas de desenho e operação do BPC. Contudo, isso não significa que o BPC não tenha problemas dessa natureza.

Tal situação pode gerar uma série de distorções. Ao mesmo tempo em que o BPC faz com que um casal de idosos sem nenhuma renda do trabalho possa vir a ter um rendimento de um salário mínimo per capita após o recebimento do BPC, valor mais de dez vezes superior ao da linha de pobreza extrema do Programa Bolsa Família, nenhum dos idosos de outro casal, em que um deles trabalha e ganha um salário-mínimo no emprego, é elegível ao benefício, ficando com uma renda familiar equivalente a meio salário-mínimo per capita, metade da renda do casal anterior.

2.6 Emancipação da pobreza, desenvolvimento infantil e educação

Apesar de seu bom resultado em muito mais dimensões do que inicialmente se poderia supor, a capacidade dos programas de transferência de renda de promover a emancipação das famílias da condição de pobreza é limitada. Como documentado na literatura, [16] ainda que os programas de transferência de renda tenham tido impactos robustos sobre a frequência escolar e outros indicadores intermediários de educação, seus efeitos sobre o aprendizado, o desenvolvimento cognitivo e as habilidades socioemocionais são muito menos claros: ou os efeitos nos indicadores finalísticos de capital humano não são identificados, ou são identificados somente no curto prazo (e revertidos posteriormente), ou têm magnitude muito pequena.

Ao que parece, esses programas foram mais bem sucedidos em atingir resultados em indicadores intermediários, mas esse sucesso não se traduziu na esperada emancipação das famílias da condição de pobreza. O mesmo ocorre com os efeitos desses programas em indicadores de desenvolvimento infantil.

Isso aponta a necessidade de que sejam adotadas estratégias de desenvolvimento infantil em paralelo à transferência de renda. Faz-se necessária uma intervenção pública que vá além de entregar dinheiro às famílias pobres com crianças.

O desenvolvimento infantil é tipicamente considerado uma das chaves para a emancipação das famílias da condição de pobreza porque o período que começa na concepção e vai até os primeiros anos de vida de uma criança é uma fase extremamente importante para o desenvolvimento cerebral.[17] Nessa fase, as crianças têm facilidade muito maior para desenvolver uma série de habilidades associadas à linguagem, aos sentidos e às funções cognitivas do que em períodos posteriores da vida. Em linha com essa evidência, vários experimentos mostraram o impacto de programas de estímulo ao desenvolvimento infantil sobre diversos aspectos da vida das crianças atendidas, inclusive no longo prazo.[18]

---

[16] Ver Fizbein e Shady (2009) e Millán et al. (2019).
[17] Ver Knudsen (2004) e Knudsen et al. (2006)
[18] Heckman et al. (2010), por exemplo, mostram o potencial que uma intervenção como a realizada pela HighScope Perry Preschool, um dos mais importantes programas de desenvolvimento infantil já realizados, têm para impactar a vida das crianças permanentemente em diversas dimensões, como rendimento, escolaridade e propensão à criminalidade. Attanasio

Em particular, crianças em situação de pobreza tendem a ter maiores déficits de desenvolvimento do que as demais, [19] o que poderia ser uma das explicações para a persistência da pobreza entre diferentes gerações. Portanto, focalizar programas de desenvolvimento infantil nas crianças em famílias de baixa renda, em paralelo à transferência de renda, é um elemento importante para romper o ciclo da pobreza e permitir a sua superação intergeracional.

Por outro lado, apesar da tendência de crianças em situação de pobreza terem déficits de desenvolvimento, há um universo ainda pouco conhecido de jovens talentos oriundos de contextos de alta vulnerabilidade social, e que não conseguem romper o ciclo da pobreza por falta de estímulo ou apoio. De 2011 a 2017, 1.288 medalhas da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP) foram dadas a jovens beneficiários do Programa Bolsa Família.[20] Considerando que 18,2 milhões de alunos participaram da OBMEP e somente 7,5 mil ganharam medalhas em 2019, a quantidade de medalhas ganha por jovens beneficiários do Programa Bolsa Família é expressiva.[21] Esse tipo de iniciativa tem o potencial de incentivar significativamente os estudantes vencedores, servindo de exemplo a seus pares na vida escolar.[22]

Ou seja, além dos déficits de desenvolvimento infantil, a emancipação das famílias da condição de pobreza também requer que se supram déficits de oportunidades. Enquanto jovens ganhadores de medalhas nas olimpíadas científicas nacionais representam a ponta de um iceberg, milhares de outros jovens extremamente talentosos muitas vezes têm dificuldades até mesmo para terem seu talento reconhecido.

Se a carência de oportunidades pode comprometer a capacidade de sair da pobreza até mesmo de jovens cujos talentos foram robustamente identificados, a situação para os jovens talentosos que não sejam vencedores de prêmios nacionais ou regionais fica ainda mais difícil. Tal fato pode ajudar a explicar o fato de o Brasil conviver com elevados retornos econômicos à educação do Ensino Médio e do Ensino Superior[23] e uma alta evasão no Ensino Médio. Afinal, os retornos do Ensino Médio e do Ensino Superior, apesar de altos, são largamente subestimados pelos jovens.[24]

Como mostra a Figura 2, a evasão escolar é um problema significativo do sistema educacional brasileiro, e bastante concentrada no Ensino Médio.

---

et al. (2020) mostram como um programa de visitação domiciliar que aperfeiçoe práticas positivas de parentalidade com o objetivo de promover o desenvolvimento infantil pode ter efeitos significativos.

[19] Ver Lancet (2016).

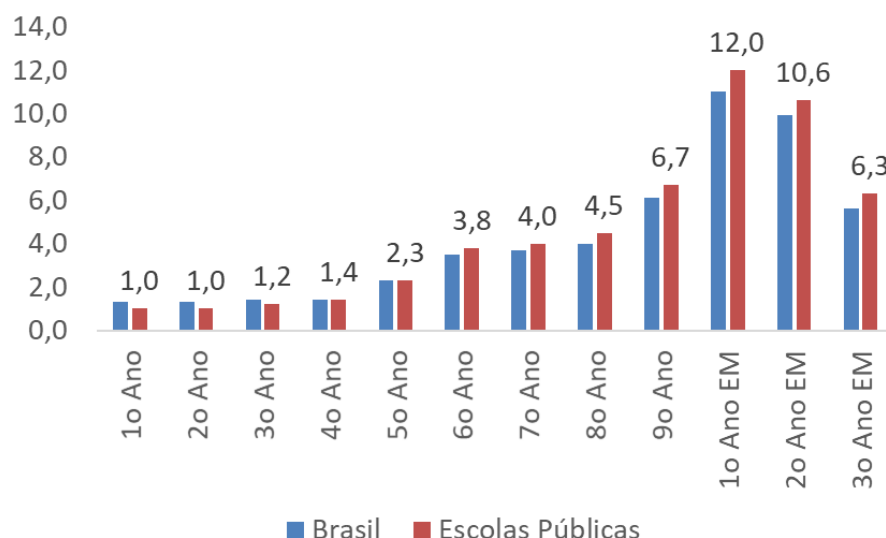
[20] Ver Brasil (2018).

[21] http://www.obmep.org.br/em-numeros.htm, consulta realizada em 01/09/2020.

[22] Ver Moreira (2017).

[23] Ver Barbosa Filho e Veloso (2015).

[24] Banco Mundial (2018)

Figura 2 – Taxa de evasão escolar 2016/2017, em escolas públicas e em todas as escolas, do Ensino Fundamental ao Ensino Médio

Fonte: INEP. Elaboração própria

Nesse sentido, é preciso desenhar uma estratégia integral de superação da pobreza que comece com estratégias efetivas de desenvolvimento infantil que não se limitem à transferência de renda, passando por estratégias de identificação de habilidades nos jovens beneficiários de programas sociais e promovendo a conexão desses jovens com oportunidades de continuidade dos seus estudos. É preciso apoiá-los para que possam transformar o seu potencial em realidade.

2.7 Fragmentação e sobreposição dos programas sociais atuais

A construção da rede de proteção social ao longo de décadas, por meio de programas separados, acabou gerando um acúmulo de mecanismos com baixa capacidade de reduzir a pobreza contemporânea. A criação de um programa mais eficiente de proteção aos pobres e vulneráveis deve, portanto, prever uma racionalização do conjunto de programas existente, com o objetivo de construir um modelo de operação eficiente, eficaz e efetivo.

O Salário-Família e o Abono Salarial foram criados em 1963 e 1970, respectivamente, período no qual a parcela mais pobre da população para a qual era possível desenhar e implantar políticas públicas eram os trabalhadores de baixa renda do setor formal, para os quais havia registros cadastrais organizados.

Com a criação do Cadastro Único em 2001, essa realidade mudou, possibilitando estender a rede de proteção social aos trabalhadores informais.

A própria criação do Bolsa Família em 2003[25] já se fez a partir da unificação de vários programas então existentes, que miravam público similar. Foram

[25] A Lei 10.836/2004, que institui o Programa Bolsa Família, surgiu da MPV 132/2003 e, portanto, pode-se dizer que o Programa Bolsa Família surgiu em 2003.

unificados o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. A unificação de benefícios fragmentados, com critérios e conceitos únicos, aumenta a capacidade do Estado de atingir seus objetivos de redução de pobreza e desigualdade.

Há evidências de que o Abono Salarial e o Salário-Família têm baixa capacidade de reduzir desigualdade e pobreza.[26] Mesmo quando são consideradas linhas de pobreza muito mais elevadas que as adotadas pelos programas sociais brasileiros, esses dois programas praticamente não alteram os índices de pobreza e desigualdade, ao contrário do Bolsa Família, que tem significativa capacidade de melhorar esses indicadores.

A Tabela 1 mostra, em sua primeira coluna, os atuais níveis de pobreza e do índice de Gini (como medida de desigualdade de renda). A segunda coluna simula esses mesmos indicadores para uma situação hipotética em que o Bolsa Família não existisse: nesse cenário haveria evidente elevação da pobreza, especialmente para as linhas de pobreza mais baixas, e alguma elevação da desigualdade, demonstrando a relevância do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza.

Tal evidência está em linha com outros estudos acadêmicos realizados anteriormente, mostrando impactos significativos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e, em menor escala, na redução da desigualdade de renda.[27] Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que, ainda que o Programa Bolsa Família tenha significativos erros de inclusão, eles tipicamente estão concentrados em famílias na informalidade e na margem da pobreza.[28]

A terceira coluna simula uma situação em que seriam extintos o Abono Salarial e o Salário-Família, mas supondo a manutenção do Programa Bolsa Família. Os resultados mostram que os índices de pobreza e desigualdade praticamente não mudam na comparação com a situação atual (primeira coluna). Fica claro, portanto, que o Abono Salarial e o Salário-Família têm impacto muito pequeno sobre a pobreza e sobre a desigualdade.

A quarta coluna simula uma situação em que os três programas seriam extintos. A comparação dos resultados com os apresentados na segunda coluna (com manutenção do Programa Bolsa Família, mas sem Abono Salarial e Salário-Família) reforça a mesma conclusão: os índices de pobreza e desigualdade sem os três programas são similares aos índices obtidos quando se exclui apenas o Programa Bolsa Família.

[26] Soares et al. (2019)
[27] Ver Souza et al. (2019).
[28] Ver Herdeiro e Menezes-Filho (2018) e Souza (2018).

Tabela 1 – Efeito dos programas sociais sobre indicadores de pobreza e desigualdade

Indicadores		Atual	Sem PBF, com AS e SF	Sem AS e SF, com PBF	Sem AS, SF e PBF
Percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza	US$ 1,00 por dia (R$ 79 per capita por mês)	3,5%	5,3%	3,5%	5,3%
	US$ 1,25 por dia (R$ 98 per capita por mês)	4,4%	5,8%	4,4%	5,8%
	US$ 1,90 por dia (R$ 150 per capita por mês)	6,4%	7,8%	6,5%	7,9%
	US$ 3,20 por dia (R$ 252 per capita por mês)	12,3%	13,5%	12,4%	14,2%
	US$ 5,50 por dia (R$ 433 per capita por mês)	24,4%	25,0%	24,7%	25,5%
	Índice de Gini	0,543	0,548	0,544	0,551

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração própria.

Por sua vez, o Seguro Defeso consiste no pagamento de um salário-mínimo aos pescadores artesanais durante os períodos de defeso, nos quais eles estão proibidos de pescar. Por ser um benefício sazonal, ele não pode ser comparado aos demais em termos da sua capacidade de reduzir desigualdades ou combater a pobreza.

Ainda assim, há profundas dificuldades de implementação do Seguro Defeso na forma como ele está concebido, pois não há instrumentos adequados para a verificação da condição de pescador artesanal. Percebe-se que essa restrição é bastante relevante à luz do fato de que existe uma divergência relevante entre o número de beneficiários do Seguro Defeso e o número de pescadores artesanais identificados na PNAD Contínua.[29]

Esse conjunto de problemas indica dificuldades de operacionalização das regras atuais do Seguro Defeso e sugere que ele está mais próximo da lógica assistencial do que da lógica previdenciária, favorecendo uma mudança de concepção.

Esses programas também apresentam a desvantagem de estarem focados no indivíduo e não na família. O combate à pobreza é mais efetivo quando atua no conjunto da família, uma vez que essa é a unidade em que as pessoas compartilham renda, cuidam de suas crianças e se organizam para enfrentar as

[29] Ver Brasil (2019).

adversidades. O foco no indivíduo e sua renda pessoal dificulta a identificação da pobreza, uma vez que não se sabe, a priori, quantas pessoas aquela renda sustenta. Um jovem que acaba de entrar no mercado de trabalho e vive em família de classe média ou alta pode ter salário baixo e se tornar beneficiário do Abono Salarial. Um pescador com cinco filhos receberá o mesmo valor do Seguro Defeso que outro pescador sem dependentes.

Em suma, são grandes as oportunidades de aprimorar o sistema de proteção social e trabalhista com vistas a potencializar seus efeitos para proteger as famílias mais vulneráveis.

3 O Programa de Responsabilidade Social

Com base no diagnóstico acima apresentado, elaborou-se uma proposta de reformulação da estrutura de benefícios assistenciais e trabalhistas voltados para a população de baixa renda com três objetivos principais, elencados abaixo.

- Zerar a pobreza extrema imediatamente
- Emancipar as famílias vulneráveis da condição de pobreza
- Proteger a população sujeita a uma elevada volatilidade de rendimentos

Os princípios que nortearam a elaboração da proposta de modo a atender os objetivos definidos são quatro:

(a) Eficiência, eficácia e efetividade: é preciso maximizar o atingimento dos objetivos elencados com o orçamento disponível.
(b) Neutralidade fiscal: é preciso levar em consideração todas as restrições fiscais existentes, permitindo a expansão do modelo proposto na medida que as condições fiscais melhorem.
(c) Viabilidade jurídica, operacional e política: é preciso levar em consideração as restrições impostas pelo processo de aprovação e gestão dos benefícios propostos.
(d) Inovação incremental: é preciso incorporar as experiências de sucesso existentes e ser ajustável ao longo do tempo.
(e)

A proposta é composta por cinco grandes blocos:

- Bloco 1
  - Benefício de Renda Mínima: transferência de renda para combate à pobreza
  - Poupança Seguro Família: depósito mensal para financiar a proteção aos trabalhadores sujeitos a volatilidade de renda, independentemente de terem vínculo de trabalho formal ou informal

- Bloco 2
    - Programa Mais Educação: programa de apoio a estudantes de baixa renda e incentivos educacionais
- Bloco 3
    - Desenvolvimento Infantil: diversificação das estratégias de promoção do desenvolvimento infantil, com expansão do Programa Criança Feliz
- Bloco 4
    - Gestão da informação e cadastramento: unificação de conceitos e melhoria da qualidade das bases de dados
- Bloco 5
    - Financiamento do Programa de Responsabilidade Social e regras de transição

Após a apresentação da proposta, são discutidos os impactos sociais do Programa de Responsabilidade Social, comparando-os com modelos alternativos inspirados em propostas sugeridas no debate público, em projetos de lei ou em textos acadêmicos.

3.1 Benefício de Renda Mínima e Poupança Seguro Família

3.1.1 Benefício de Renda Mínima

Atualmente, o Programa Bolsa Família tem quatro benefícios financeiros:

a) benefício básico: transferência de R$ 89 para famílias que estejam em situação de extrema pobreza (com renda per capita inferior a R$ 89);
b) benefício variável: transferência de R$ 41 para crianças e jovens de até 15 anos, gestantes ou nutrizes em famílias que estejam em situação de pobreza (com renda per capita inferior a R$ 178), limitado a cinco benefícios;
c) benefício variável jovem: transferência de R$ 48 para jovens de 16 ou 17 anos em famílias que estejam em situação de pobreza, limitado a dois benefícios; e
d) benefício de superação da extrema pobreza: completa a renda per capita familiar no valor necessário para que ela supere o patamar de R$ 89 per capita, após o cálculo da renda declarada pela família e o cálculo do valor de todos os outros benefícios.

A estrutura atual é complexa, com fragmentação e sobreposição de benefícios. Por exemplo, tanto o benefício básico como o benefício de superação da extrema pobreza têm por objetivo acabar com a pobreza das famílias, mas têm estruturas diferentes de atuação.

Além disso, vale destacar que o benefício de superação da extrema pobreza é reduzido na exata proporção do aumento da renda do trabalho da família. Ou seja, tudo se passa como se houvesse uma tributação de 100% da renda do

trabalho, pois o mesmo montante que entra de renda nessa fonte é diminuído na transferência recebida. Isso desestimula as famílias a declararem sua renda verdadeira, além de representar uma punição excessiva para as famílias que o fazem. Considerando que aproximadamente metade dos beneficiários do Programa Bolsa Família recebe o benefício de superação da extrema pobreza, essa característica do benefício é bastante relevante.

O Benefício de Renda Mínima, aqui proposto, funde os quatro benefícios do Programa Bolsa Família em apenas um, que completará a renda da família até que ela atinja o patamar de R$ 125,00 per capita.

Além disso, em vez de descontar 100% da renda familiar no cálculo desse benefício, seria descontado 80% da renda oriunda do trabalho (formal ou informal, seguindo o princípio de não discriminar o vínculo de trabalho dos beneficiários) e 100% da renda oriunda de outras fontes não associadas a trabalho (como benefícios previdenciários e BPC). Como será detalhado posteriormente, outros 15% da renda do trabalho declarada pelas famílias beneficiárias do Benefício de Renda Mínima serão revertidos em depósitos no programa Poupança Seguro Família, de modo que a reformulação de benefícios faz com que o atual desconto de 100% da renda do trabalho caia, para as famílias mais pobres, para 65%.[30]

Vale lembrar que os valores e parâmetros apresentados na proposta são flexíveis e adaptáveis às circunstâncias orçamentárias. O Projeto de Lei e a Proposta de Emenda à Constituição apresentados contêm dispositivos que permitem que valores e parâmetros sejam alterados, ano a ano, no âmbito da definição das prioridades orçamentárias, caso a realidade fiscal permita.

É importante destacar que as condicionalidades do Programa Bolsa Família associadas a saúde e educação seriam mantidas no Benefício de Renda Mínima.

Por fim, famílias que são beneficiárias do Benefício de Renda Mínima que tenham um aumento no montante de seus rendimentos a ponto de deixarem de ser beneficiárias do Programa e, posteriormente, tenham queda nos seus rendimentos, serão prioritariamente reabilitadas para a concessão do benefício. Esse mecanismo é similar ao que existe hoje no chamado Retorno Garantido.

Com vistas a garantir a agilidade da inclusão e exclusão das famílias, conforme oscilem seus rendimentos, seria extinto o atual mecanismo de Regra de Permanência, no qual se concede um período adicional de benefício para famílias que têm sua renda elevada acima dos patamares de elegibilidade (até o limite de meio salário-mínimo per capita). As melhorias propostas na qualidade e agilidade da atualização da informação sobre a renda familiar, conjugadas com a criação da

[30] Para maiores detalhes sobre a fórmula, vide o Anexo I. Uma família que não tenha nenhum tipo de renda que não seja oriunda do trabalho deixaria de ser beneficiária do Benefício de Renda Mínima quando a sua renda do trabalho atingisse o valor de R$ 156,25 per capita.

Poupança Seguro Família, descrita a seguir, viabilizarão a eliminação da permanência estendida e mitigarão seus efeitos.

Usando os dados do CadÚnico anônimo publicamente disponível (2018), a estimativa é que o número de famílias atendidas pelo Benefício de Renda Mínima chegue a 13,2 milhões, com um valor médio de benefício de R$ 230 mensais.

3.1.2 Poupança Seguro Família

Para cobrir a necessidade dos trabalhadores que usualmente sofrem com a volatilidade de suas rendas, seria oferecida a Poupança Seguro Família. Enquanto as pessoas mais pobres receberiam o Benefício de Renda Mínima (transferência de renda), famílias com maior capacidade de geração de renda, beneficiárias do Benefício de Renda Mínima ou não, teriam direito à Poupança Seguro Família.

Esse instrumento, ao mesmo tempo em que visa formar uma poupança precaucional, a ser usada em momentos de queda de renda, também tem o objetivo de estimular as famílias a declararem rendimentos no CadÚnico, já que o valor depositado mensalmente para compor a poupança será proporcional à renda do trabalho declarada (sujeito a um teto, descrito a seguir).

As famílias que estejam na faixa de renda que seja suficientemente baixa para as tornar elegíveis ao Benefício de Renda Mínima receberão depósito mensal equivalente a 15%[31] do rendimento do trabalho de cada um de seus membros, em uma conta vinculada a eles. Para as famílias que tiverem ultrapassado o nível de renda que garante o recebimento do Benefício de Renda Mínima, esse percentual está sujeito a uma redução gradativa, chegando a zero quando a renda per capita do trabalho obtida pela família for cinco vezes maior que aquela que determinou o fim de sua elegibilidade ao Benefício de Renda Mínima.[32]

O valor dos depósitos será integralmente custeado pelo governo.

Vale destacar que o depósito é feito para famílias com renda do trabalho formal ou informal. A neutralidade do programa em relação ao tipo de contrato de trabalho é importante para evitar que o programa gere incentivos à informalidade.

Além disso, a Poupança Seguro Família representa uma reestruturação de benefícios trabalhistas existentes - Abono Salarial, Salário Família e Seguro Defeso. Como o Abono Salarial e o Salário Família beneficiam trabalhadores formais, oferecer o seguro aos trabalhadores formais de baixa renda é importante para mantê-los na rede de proteção social, ao mesmo tempo em que são incluídos os informais, hoje desprotegidos.

---

[31] O percentual foi definido no Projeto de Lei como o percentual máximo de poupança. Para maiores detalhes sobre a fórmula, vide o Anexo I.

[32] O valor pode chegar, no máximo, a R$ 781,25 per capita.

Por fim, vale destacar que a Poupança Seguro Família favorece que as famílias declarem seus rendimentos oriundos do trabalho, oferecendo um benefício a aquelas que o fazem.

Famílias com rendimentos oriundos de aposentadorias ou pensões, ou outros programas sociais (como o Benefício de Prestação Continuada), com fluxo de pagamento muito mais estável do que os rendimentos do trabalho, terão um teto menor associado ao Benefício de Renda Mínima e, consequentemente, limites de elegibilidade e valor de benefício da Poupança Seguro Família reduzidos.

Os valores depositados serão aplicados em títulos do Tesouro. No caso, o saque dos valores depositados na conta da Poupança Seguro Família poderia ocorrer em caso de morte dos provedores de renda da família, desastres naturais, calamidade social, período de defeso (para os pescadores) e queda do rendimento declarado no CadÚnico. No caso de saques por motivo de queda no valor dos rendimentos, haverá uma limitação de até dois saques por ano e a imposição de um custo administrativo para o saque, como forma de diminuir o incentivo a saques sucessivos.

Vale destacar que essa poupança será financiada com valores que atualmente são pagos diretamente aos trabalhadores - os atuais programas de Abono Salarial, Salário Família e Seguro Defeso -, de modo que, mesmo que haja uma quantidade significativa de saques, o programa será capaz de aumentar os níveis de poupança precaucional das famílias.

Considerando os dados do CadÚnico amostral anônimo (2018), a expectativa do Seguro Família é de cobrir 12,5 milhões de famílias, com um depósito médio de R$ 39 mensais.

3.1.3 Exemplos

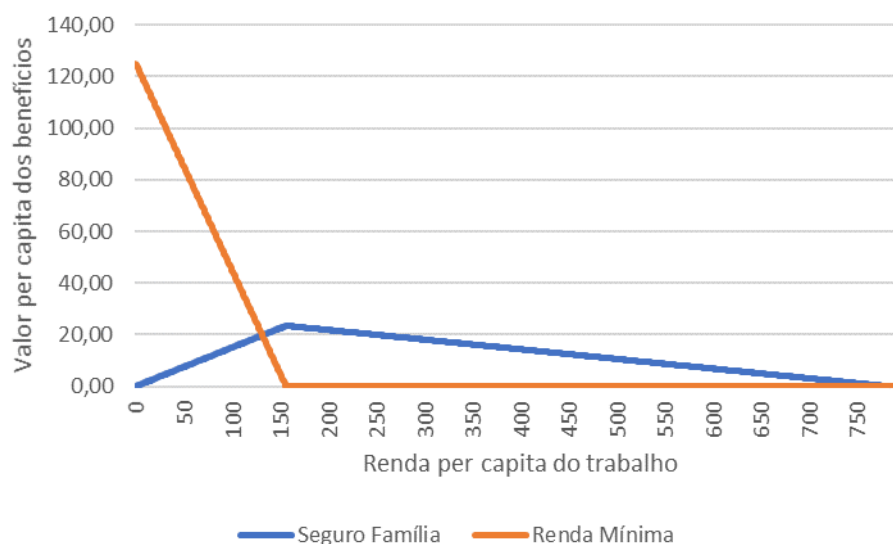
Uma família cujos rendimentos tenham origem exclusivamente no trabalho (ou seja, não recebam aposentadoria ou outro benefício assistencial) terão os valores per capita de benefício de Benefício de Renda Mínima e de Poupança Seguro Família indicados na Figura 3. Conforme se eleva a renda per capita do trabalho, o valor do Benefício de Renda Mínima cai, porque 80% da renda do trabalho é descontada do benefício. Por outro lado, o valor do depósito mensal na Poupança Seguro Família sobe, porque ele representa 15% da renda do trabalho declarada. Uma vez que a família deixe de ser beneficiária do Benefício de Renda Mínima, o valor do depósito mensal da Poupança Seguro Família passa a cair lentamente, com o percentual de depósito sobre a renda do trabalho diminuindo gradativamente a partir de então.

No modelo proposto, assim como no sistema atual de benefícios, a família maximiza o valor dos benefícios recebidos quando declara rendimento oriundo do trabalho igual a zero. Quando esse rendimento é oriundo do trabalho formal, há mecanismos de checagem da informação junto a bancos de dados oficiais, que permitem avaliar a informação prestada. Já quando esse rendimento é oriundo

do trabalho informal, torna-se mais difícil checar se o rendimento informado está subdeclarado.

Contudo, como mostrado anteriormente, na Figura 1, as famílias parecem mais preocupadas em garantir o recebimento de algum benefício (serem incluídas) do que de maximizar o benefício recebido e, por isso, embora não tenham nenhum incentivo para fazê-lo, já declaram volume significativo de renda do trabalho informal.

No modelo ora proposto, a inclusão se dá tanto pela elegibilidade ao Benefício de Renda Mínima quanto pela cobertura da Poupança Seguro Família. E o acesso à Poupança Seguro Família se dá pela declaração de renda do trabalho. Além disso, estabelecemos um intervalo amplo para a renda do trabalho declarada que dá direito ao benefício. Nesse sentido, a proposta atual oferece um mecanismo para que as famílias informais que precisam de proteção do Estado não sejam estimuladas a omitir seus rendimentos para terem acesso a um programa social. Além disso, a declaração de rendimento permite a acumulação de uma poupança, para ser usada em caso de necessidade.

Figura 3 – Valor per capita dos benefícios de Renda Mínima e Seguro Família para cada patamar de renda per capita do trabalho antes do benefício, considerando uma família cujos rendimentos tenham origem exclusivamente no trabalho

Fonte: Elaboração própria

Exemplos numéricos são úteis para a compreensão do modelo. Uma família composta de uma mãe com rendimento mensal do trabalho de R$ 90,00 e duas

crianças receberia, atualmente, R$ 179,00 do Programa Bolsa Família. Pelo Programa de Responsabilidade Social, essa família passaria a receber:

a) do Benefício de Renda Mínima: R$ 303,00[33]
b) do depósito mensal na Poupança Seguro Família: R$ 13,50[34]

O benefício total recebido seria, então, de R$ 316,50, o que representa um ganho entre 69% (se considerado só o Benefício de Renda Mínima) e 77% (contabilizando também o depósito da Poupança Seguro Família) com a nova proposta, em comparação aos valores atuais do Programa Bolsa Família.

Caso essa mesma família tenha um rendimento proveniente do trabalho de R$ 450,00 mensais, e não R$ 90,00, ela receberia R$ 82,00 no Programa Bolsa Família (duas unidades do benefício variável, por conta das crianças). Na vigência do novo programa, por ser uma família de renda do trabalho mais elevada, ela receberia um valor pequeno do Benefício de Renda Mínima e um valor mais alto de Poupança Seguro Família:

a) do Benefício de Renda Mínima: R$ 15,00[35]
b) do depósito mensal na Poupança Seguro Família: R$ 67,50[36]

Suponha que a família tenha acumulado a poupança por dois anos e, depois desse período, seu rendimento total do trabalho tenha caído de R$ 450,00 para R$ 120,00 mensais. Após a queda de renda, a família passaria a receber R$ 171,00 do Programa Bolsa Família (modelo atual) e R$ 279,00[37] do Benefício de Renda Mínima (modelo proposto), tendo direito a um saque do Seguro Família de até R$ 1.620,00[38] (ignorando eventuais incidências de juros), o que possibilitaria a essa família, por exemplo, manter seu rendimento anterior de R$ 465,00 por mais de vinte e quatro meses[39].

Vale destacar que, enquanto a família saca a Poupança Seguro Família, nova poupança precaucional vai se formando, agora no valor de R$ 18,00 mensais[40], para amparar eventual nova queda de rendimento no futuro. Além disso, mesmo que a família opte por não sacar a Poupança Seguro Família, o Benefício de Renda

---

[33] (R$ 125,00 – (R$ 90,00 / 3) x 0,80) x 3
[34] R$ 90,00 x 15%
[35] (R$ 125,00 – (R$ 450,00 / 3) x 0,80) x 3
[36] R$ 450,00 x 15%. Vale destacar que, caso as crianças estejam na escola, esses benefícios poderiam ser somados à Poupança Mais Educação, benefício que será apresentado a seguir, e que acrescentaria R$ 40,00 ao total de recursos direcionado para a família, totalizando R$ 108,44 em benefícios, um valor maior do que os R$ 82,00 que seriam atualmente recebidos no Programa Bolsa Família.
[37] (125 – (120/3) x 0,80) x 3
[38] 24 meses x R$ 450,00 x 15%.
[39] Antes da queda de renda, a família dispunha de R$ 465,00 mensais (R$ 450,00 de renda do trabalho e R$ 15,00 de valor do Benefício de Renda Mínima). Após a queda de renda, a renda mensal do trabalho somada com a renda mensal do Benefício de Renda Mínima passou a ser de R$ 399,00 (R$ 120,00 + R$ 279,00). Para R$ 465,00, faltam R$ 66,00. Para suprir os R$ 66,00 por 24 meses, custaria R$ 1.584,00. Como a família dispõe de R$ 1.620,00 na poupança, é possível preservar o patamar de renda anterior por até dois anos.
[40] 120 x 15%

Mínima já a deixa em situação melhor do que deixaria o atual benefício provido pelo Programa Bolsa Família.

3.2 Programa Mais Educação

O Programa Mais Educação consiste em três grandes ações. A primeira delas envolve um depósito em poupança no valor de R$ 20 mensais, a Poupança Mais Educação, para as crianças que estão no Ensino Fundamental e os jovens que estão no Ensino Médio, enquanto pertencerem a famílias cuja renda as torna elegíveis ao Benefício de Renda Mínima.

Esses valores somente poderão ser sacados caso os jovens concluam o Ensino Médio. As famílias dos jovens não precisam ser beneficiárias do Renda Mínima no momento do saque. O objetivo de iniciar os depósitos no primeiro ano do Ensino Fundamental é permitir que o jovem já tenha um valor acumulado no início do Ensino Médio e, com isso, tenha menos incentivos a evadir a escola. Desconsiderando juros, o valor acumulado seria de R$ 2.880,00, um valor que pode ser considerado significativo para um jovem de baixa renda.[41] Se forem computados juros reais de 2% ao ano, esse valor sobe para R$ 3.253,00.

Em paralelo, propõe-se o fortalecimento das olimpíadas escolares, que passa pelo direcionamento de recursos para que essas iniciativas sejam expandidas em outras áreas que não só a Matemática, que já tem uma experiência de capilaridade nacional com a OBMEP. Já existem olimpíadas escolares de diversas categorias, mas é preciso que todas tenham alcance nacional para premiar e identificar os talentos dos estudantes de baixa renda. Por isso, é importante a realização de editais que permitam expandir as olimpíadas escolares que tenham qualidade suficiente para identificar jovens talentosos.

A partir da identificação desses estudantes, pode-se oferecer apoio para que eles passem por cursos de iniciação científica em suas áreas de interesse, com bolsas de estudos e mentoria. Não só os estudantes premiados receberiam apoio, pois pode-se ampliar a rede de proteção a todos aqueles que demonstrarem aptidão em alguma área do conhecimento. Oportunidades de emprego e qualificação profissional também poderiam fazer uso desses dados para selecionar seus públicos.

Além disso, o Programa Mais Educação oferecerá apoio a estudantes beneficiários do Benefício de Renda Mínima que estiverem cursando o Ensino Superior, segundo critérios também estabelecidos em edital.

É importante que as iniciativas de desenvolvimento infantil estejam ligadas a programas de promoção de oportunidades, para que os jovens em condições de superar a pobreza possam fazê-lo. Se há jovens extremamente habilidosos em

---

[41] Esse programa foi inspirado em iniciativa similar realizada no Rio de Janeiro e avaliada por Pereira (2016)

importantes áreas do conhecimento como a Matemática com dificuldade de superar a pobreza, é preciso encontrar maneiras de facilitar a sua transição rumo a uma profissão com maiores rendimentos e potencial de empregabilidade, de modo a concretizar os retornos esperados com as ações voltadas para o desenvolvimento infantil.

Considerando os dados do CadÚnico, a expectativa é que o Poupança Mais Educação venha a atender 6,7 milhões de famílias, com depósito médio de R$ 33 mensais (por família).

Adicionalmente, considerando que a estratégia nacional de expansão nacional das olimpíadas destine R$ 100 milhões para essa atividade, o Programa de Responsabilidade Social prevê R$ 600 milhões para o apoio aos jovens de alto desempenho e R$ 600 milhões para os jovens de baixa renda no Ensino Superior. Nesse caso, seria possível pagar R$ 400 mensais para um universo de 125 mil jovens selecionados em cada iniciativa.

3.3 Desenvolvimento Infantil

Para a promoção do desenvolvimento infantil, propõe-se a expansão da visitação domiciliar já existente no âmbito do Programa Criança Feliz. Segundo dados do Ministério da Cidadania, o Programa Criança Feliz já atendeu 884 mil crianças e 184 mil gestantes desde a sua criação. São quatro visitas mensais para crianças pobres de até 36 meses, duas visitas mensais para crianças de 37 a 72 meses que sejam beneficiárias do BPC e uma visita mensal para gestantes.

Considerando uma expansão do orçamento do Criança Feliz para R$ 3,6 bilhões (somando os R$ 3,1 bilhões que estamos propondo com os R$ 0,5 bilhão atuais[42]), seria possível atender 4 milhões de crianças e gestantes,[43] um público comparável ao total de crianças de até 3 anos hoje beneficiárias do Programa Bolsa Família. Considerando as dificuldades logísticas que envolvem um programa de visitação domiciliar dessa natureza, a expansão do orçamento será feita em etapas.

Vale destacar que o Programa Criança Feliz está passando por uma avaliação de impacto independente,[44] em linha com a necessidade de se gerar evidências a respeito da capacidade dos diferentes programas governamentais de promover o desenvolvimento infantil. Ainda que não seja um programa de custo baixo, o alto retorno documentado na literatura acadêmica para os investimentos nesse tipo de iniciativa sugerem que estamos diante de uma situação de alta relação benefício-custo.

---

[42] Na Lei Orçamentária Anual de 2020 foram alocados R$ 485 milhões para o Programa.
[43] De acordo com a Portaria 2.496/2018, o custo de cada criança atendida por mês é de R$ 75 para o Governo Federal.
[44] Ver Brasil (2020).

3.4 Cadastramento

3.4.1 Conceitos de Família, Rendimento e Pobreza

O Programa de Responsabilidade Social prevê que o conceito de família seja matéria de uma única lei, unificando essa definição em todos os programas sociais. Pela proposta, o conceito do CadÚnico, o mais flexível de todos, será estabelecido como a definição do que representa uma família para fins de operação dos programas sociais.

O ideal é que todas as rendas, de todos os programas (exceto aquele para o qual se está pleiteando acesso), sejam contabilizadas na avaliação da elegibilidade a programas sociais. Não há razão, a princípio, para incluir algumas categorias de rendas e excluir outras. Isso distorce a efetiva avaliação do nível de pobreza de uma família, além de tornar mais complexo e burocrático o cálculo da elegibilidade, reduzindo a transparência sobre quem são os beneficiários realmente elegíveis a cada política pública.

Portanto, propõe-se que o critério para aferição da elegibilidade a qualquer programa social seja a renda total da família, considerando todos os seus rendimentos, exceto, evidentemente, o rendimento oriundo do programa para o qual a elegibilidade está sendo avaliada.

Nesse caso, o acesso de uma família a um programa de transferência de renda poderá restringir, pelo critério de renda, o conjunto de outros benefícios aos quais essa família é elegível. Ela sempre poderá optar pelos benefícios mais vantajosos, contanto que atenda as regras de elegibilidade de todos aqueles que vier a receber.

Mudar os critérios de renda e de família ajuda na transparência sobre os públicos realmente beneficiários de cada política pública, e não impede que esses programas sejam expandidos. Afinal, a expansão dos critérios de acesso aos diferentes programas pode ser feita por meio de ajustes em suas linhas de pobreza (nível de renda até o qual a família é elegível a receber o benefício). O que ocorrerá ao elevar essas linhas, contudo, é um aumento da transparência acerca da capacidade de focalização dos diferentes programas na população de baixa renda.

Com isso, as linhas de elegibilidade de cada programa passariam a representar de forma mais objetiva a capacidade de cada benefício de atender a população de baixa renda. Propõe-se que sejam feitas avaliações periódicas sobre qual o percentual da população representado pela linha de elegibilidade de cada um dos programas e benefícios sociais, de modo a dar amplo conhecimento acerca do potencial de atendimento de cada um deles.

Para facilitar o processo de analisar a concessão e a manutenção de benefícios a partir da renda total, é necessário que haja interoperabilidade entre todos os registros de informação da União, de modo que a coleta dos dados de acesso a benefícios sociais possa ser feita de maneira automatizada.

3.4.2 Gestão da informação: Operação, Formulários, Interoperabilidade de Registros

Como argumentado na seção de diagnóstico, a acurácia, abrangência e agilidade de atualização do CadÚnico são centrais para a eficácia de um programa de redução da pobreza. Somente com um cadastro confiável e frequentemente atualizado será possível ter sucesso em uma estratégia que prevê a alteração de valor e tipo de benefício conforme a flutuação de renda. Ademais, para que o Poder Público possa estar prevenido diante da possibilidade de que pessoas de renda acima dos limites de elegibilidade do Benefício de Renda Mínima possam vir a cair na pobreza, o público registrado no CadÚnico precisa ser ampliado.

Por isso, propõe-se a universalização do CadÚnico, que passaria a conter informações de todos os brasileiros. Para fazê-la sem comprometer a capacidade operacional de cadastramento que existe hoje, é preciso diversificar os canais de atendimento do CadÚnico. Propõe-se que órgãos federais e programas sociais que utilizem a informação do CadÚnico também possam fazer o cadastramento e a atualização cadastral das famílias, desde que devidamente credenciados e capacitados para esta finalidade.

Abrir a possibilidade de os programas sociais que hoje utilizam dados do CadÚnico coletarem informações das famílias pode ser uma revolução no processo de cadastramento. No caso, por exemplo, do Programa Criança Feliz, o Programa de Responsabilidade Social prevê um aumento de recursos para viabilizar o atendimento anual de aproximadamente 4 milhões de crianças ou gestantes, anualmente. São 4 milhões de visitas domiciliares anuais, e que poderiam, eventualmente, contribuir para a atualização dos dados cadastrais das famílias visitadas. Se os visitadores tiverem dispositivos móveis para coleta de dados, o potencial dessa ação para manter os dados do Cadastro Único atualizados em tempo real é significativo.

Ainda na linha de promover a universalização do CadÚnico sem comprometer a capacidade operacional de cadastramento que existe hoje, ele poderia ser modularizado: as famílias ganham acesso aos programas sociais na medida em que fornecem seus dados referentes à condição de moradia, rendimento, escolaridade, enquanto os dados de identificação pessoal poderiam ser preenchidos de ofício com base nas informações de cadastro existentes nas diferentes bases de dados do governo federal.

Propomos, adicionalmente, que as famílias possam atualizar seus dados remotamente por meio de aplicativos. Evidentemente, a atualização cadastral online não será possível a toda a população, mas dar essa alternativa para aqueles que dispõem dessa possibilidade é uma maneira de focalizar a estrutura atualmente existente na identificação das famílias vulneráveis e na redução dos erros de exclusão.

Um benefício adicional da atualização cadastral remota é a possibilidade de identificar mais rapidamente no CadÚnico a queda dos rendimentos da população de baixa renda, de modo a habilitá-los automaticamente ao Benefício de Renda Mínima, caso entrem em situação de pobreza.

Além disso, o Programa de Responsabilidade Social envolve o aprimoramento e simplificação do formulário para a melhoria da qualidade da coleta de dados de emprego e renda. Atualmente coleta-se como dado de renda a informação da renda média dos últimos 12 meses, dado difícil para qualquer pessoa informar com precisão. Propõe-se que o indivíduo seja questionado apenas quanto à renda do trabalho do mês mais recente. Isso permitirá que se colete uma informação mais simples, menos sujeita a erro e que refletirá melhor a situação presente da renda da família. Os dados de rendimento mensais seriam imputados nos meses seguintes até a próxima alteração.

O CadÚnico também terá perguntas específicas para aferir o rendimento dos trabalhadores rurais, definindo o valor dessa renda a partir de perguntas indiretas sobre a produção familiar. Desse modo, a qualidade das informações de rendimento coletadas na área rural será similar à qualidade das informações de rendimento coletadas nas áreas urbanas. A estrutura atual do formulário de cadastramento favorece a coleta de informações de rendimento monetário, dificultando a estimativa de rendimento oriundo da produção, seja para consumo próprio ou para revenda. A medida mais adequada para determinar o rendimento de um agricultor familiar é o valor adicionado da sua produção. Contudo, ao perguntar para esse agricultor a sua renda do último mês ou a sua renda média nos últimos 12 meses, é muito provável que ele entenda que precisa responder o valor das suas receitas com o que foi vendido da sua produção rural, o que pode representar mais ou menos do que o valor adicionado. É preciso adaptar o formulário para que a informação de valor adicionado possa ser adequadamente capturada, ainda que de maneira indireta.

Por fim, o Programa de Responsabilidade Social também prevê uma completa interoperabilidade entre os registros de rendimento formal, de benefícios pagos pela União e o Cadastro Único, de modo que não seria mais necessário perguntar às famílias sobre esses rendimentos, pois eles seriam automaticamente imputados a partir dos registros oficiais existentes.

Evidentemente, essas ações requerem investimentos, desenvolvimento de sistemas e capacitação, e o Programa de Responsabilidade Social destinará R$ 500 milhões para custear essas iniciativas.

Considerando que a interoperabilidade de sistemas governamentais é um aspecto relevante do Programa de Responsabilidade Social, é importante que haja um órgão governamental responsável por garantir a qualidade dos registros existentes, com autoridade para centralizar a gestão e fixar regras quanto à disponibilização de dados entre áreas do governo, assim como arbitrar sobre o cumprimento dessas normas.

A aferição da qualidade dos registros existentes vai desde a realização de cruzamentos para identificar inconsistências nas bases de dados até a garantia de que os dados que são coletados para a construção dos registros administrativos são verificáveis e retificáveis pelo cidadão. Considerando que o Programa de Responsabilidade Social propõe que os dados de rendimento formal sejam atribuídos de ofício às famílias, pessoas a quem eventualmente tenham sido atribuídos falsos vínculos de emprego (seja por erro em dados cadastrais, por falha na informação prestada pela empresa ou por qualquer outro motivo) ou a quem falsamente não se atribuiu vínculo de emprego algum precisam ter mecanismos para demandar a retificação da informação. Regra similar precisa valer para registros civis (óbitos, nascimento, casamento).

Hoje, os órgãos que gerem os registros administrativos têm procedimentos distintos para a solução dos problemas associados ao registro incorreto de informação. Em alguns casos, os fluxos de correção de informação inviabilizam que o cidadão corrija seus dados. Para que esses dados possam ser usados para a implantação de políticas sociais extremamente sensíveis aos dados de rendimento, é preciso que haja mecanismos para resolver este tipo de problema, ainda mais levando em consideração o fato de que o CadÚnico está presente em todos os municípios brasileiros.

Além disso, é preciso garantir que os dados dos diferentes registros administrativos possam ser compartilhados entre os órgãos, retirando qualquer resquício de insegurança jurídica que haja nesse procedimento. Por essa razão, seria importante que o órgão da administração pública responsável pela gestão dos registros possa também arbitrar conflitos que digam respeito à cessão de dados entre as diferentes entidades.

Por fim, também é importante que se definam chaves únicas de identificação de pessoas registradas, com o objetivo de facilitar o cruzamento das diferentes bases de dados usadas para a operação de políticas públicas no Governo Federal. O Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) seria um bom candidato a esse papel.

3.4.3 Redesenho do Índice de Gestão Descentralizada

Hoje, grande parte do trabalho da gestão municipal do CadÚnico consiste em manter dados continuamente atualizados. Uma vez que o Programa de Responsabilidade Social passará a prever vários caminhos de inscrição e atualização dos dados no CadÚnico, o papel das gestões municipais deve ser revisto.

A proposta do Programa de Responsabilidade Social é que os municípios e estados sejam remunerados pela qualidade das informações cadastrais. Para isso, eles precisam dispor de autoridade para revisar os dados informados pelas famílias mediante, por exemplo, a realização de visitas domiciliares para esclarecimento das informações prestadas.

Portanto, em vez de a remuneração da gestão municipal no Índice de Gestão Descentralizada ser uma função de quantas famílias estão com seus cadastros atualizados no município, a parcela do Índice de Gestão Descentralizada associada ao CadÚnico passaria a levar em conta a distância entre as estatísticas de pobreza e vulnerabilidade medidas pelo CadÚnico e sua contrapartida em pesquisas oficiais do IBGE, com a aplicação de métodos estatísticos para atribuir intervalos de confiança às estatísticas utilizadas.

Para que os incentivos sejam relevantes, propõe-se uma expansão do orçamento voltado para o Índice de Gestão Descentralizada, dos atuais R$ 544 milhões para R$ 1,5 bilhão.

3.5 Financiamento do Programa e Regras de Transição

Todas as ações elencadas no Programa de Responsabilidade Social representam um redesenho da estrutura de benefícios sociais e trabalhistas voltados para a baixa renda e trabalhadores vulneráveis dos setores formal e informal. Nesse sentido, propõe-se que ele seja a fusão do Programa Bolsa Família com programas de desenho antiquado e baixa capacidade de redução de pobreza - o Salário-Família, o Abono Salarial e o Seguro Defeso.

Vale destacar que a proposta da Poupança Seguro Família beneficia tanto trabalhadores formais como informais, de modo que ela também beneficia parte dos trabalhadores atualmente contemplada pelo Salário Família, pelo Abono Salarial e pelo Seguro Defeso. Não se trata simplesmente de uma questão orçamentária, de tirar recursos de um grupo para transferir a outro. Na verdade, propõe-se uma reformulação da estrutura de proteção dos beneficiários do Abono Salarial, do Salário Família e do Seguro Defeso, de forma a contemplar igualmente trabalhadores formais e informais de baixa renda.

O Programa de Responsabilidade Social propõe a criação da Poupança Seguro Família como forma de potencializar o papel de seguro estabilizador de renda que o Salário Família e o Abono Salarial não cumprem (pois são fluxos de renda pagos independentemente de haver alguma perda de renda) e que o Seguro Defeso faz de modo pouco eficiente (por não controlar adequadamente o público elegível). Inclusive, vale destacar que um dos saques automaticamente autorizados para a Poupança Seguro Família é o saque dos pescadores durante o período do defeso.

Esse conjunto de quatro benefícios representa um orçamento de R$ 57,1 bilhões. Tal valor pode ser considerado como o orçamento base para o Programa de Responsabilidade Social. Nada impede, contudo, que durante o processo de alocação orçamentária, que se repete anualmente, haja a decisão política de elevar a dotação do programa, definindo-se, para tanto, fontes adicionais de recursos. A proposta contempla, na minuta de Projeto de Lei que este documento fundamenta, dispositivos que proporcionam tal flexibilidade orçamentária.

Trabalhando inicialmente com o orçamento base, temos que, dos R$ 57,1 bilhões, R$ 45,1 bilhões seriam aplicados no Benefício de Renda Mínima, na Poupança

Seguro Família e na Poupança Mais Educação. R$ 6,0 bilhões seriam aplicados para custear a regra de transição associada à extinção dos benefícios atuais, como será detalhado a seguir, e os R$ 6,0 bilhões adicionais serão aplicados na expansão do Programa Criança Feliz, nos editais do Programa Mais Educação e no fortalecimento e apoio à gestão do CadÚnico.

Evidentemente, após o período de transição, quando não forem mais consumidos R$ 6 bilhões anuais com o pagamento de benefícios em transição, pode-se chegar a um orçamento de R$ 50 bilhões para o conjunto de benefícios do Benefício de Renda Mínima, da Poupança Seguro Família e da Poupança Mais Educação. Por isso, para fins de avaliação de efetividade, será considerado como cenário base aquele em que o orçamento disponível para esses benefícios é de R$ 50 bilhões. Ademais, com vistas a aferir a sensibilidade dos resultados a um aumento do orçamento disponível, o Programa de Responsabilidade Social também será avaliado na situação em que esses três benefícios tenham um orçamento de R$ 100 bilhões.

Pela regra de transição proposta, os benefícios do Programa Bolsa Família seriam mantidos por tempo indeterminado para todas as famílias para as quais esse benefício seja mais vantajoso que o do Benefício de Renda Mínima. Já o Salário Família e o Abono Salarial seriam mantidos somente para os trabalhadores que, na data de extinção dos benefícios, estiverem empregados com vínculos de rendimento igual a um salário-mínimo. Esses benefícios seriam mantidos enquanto durassem os vínculos de emprego. Já o Seguro Defeso seria preservado somente até o início da operação dos novos benefícios. Após os benefícios antigos entrarem em extinção, não será admitida a habilitação de novas famílias e nem o retorno das famílias que deixarem de cumprir os critérios de elegibilidade aos programas em questão.

Vale destacar que os efeitos financeiros da extinção do Abono Salarial só seriam completamente sentidos dois anos após a extinção desse benefício, por conta de seu calendário de pagamento. Nesse caso, é necessário encontrar fontes orçamentárias adicionais (que podem ser temporárias) para custear essa parcela da transição durante o primeiro e o segundo anos de vigência da proposta. Uma relação de possíveis fontes de recurso compatíveis com as regras fiscais vigentes pode ser encontrada no Anexo II deste documento.

Alternativamente, a implantação dos novos benefícios poderia ser feita de modo suficientemente gradual a ponto de essa transição não acarretar custos adicionais ao orçamento, o que requereria levar até dois anos para colocar em prática as mudanças propostas. Sempre lembrando que o processo de decisão alocativa do orçamento pode redirecionar outros recursos para acelerar a implantação ou ampliar o montante de recursos dedicado ao programa.

4 Impactos Sociais

Uma vez entendido o desenho da proposta e sua diferença em relação à situação atual, é importante comparar o Programa de Responsabilidade Social com desenhos alternativos, a título de *benchmarking*. Os programas alternativos escolhidos são: um Programa Bolsa Família Ampliado, um Programa Universal Infantil com Focalização, um Programa Universal Infantil sem Focalização, um Auxílio Emergencial e uma Renda Básica Universal. A seguir, são explicados cada um dos desenhos que balizaram as simulações.

São feitas simulações com um orçamento total de R$ 50 bilhões e com um orçamento de R$ 100 bilhões, para medir os efeitos de uma eventual expansão dos programas.

4.1 Programas usados para comparação

4.1.1. Situação Atual

A situação atual considera os resultados de combate à pobreza e cobertura de famílias vulneráveis corrente, considerando os benefícios do Programa Bolsa Família, Abono Salarial e Salário Família.

Na simulação com R$ 100 bilhões, foi pressuposto que toda a ampliação de orçamento seria direcionada ao Programa Bolsa Família, mantendo tanto o Abono Salarial como o Salário Família nas regras e valores atuais.

4.1.2 Programa Bolsa Família Ampliado

A expansão do Programa Bolsa Família considera a incorporação dos orçamentos do Abono Salarial, do Salário Família e do Seguro Defeso pelo Programa Bolsa Família, em desenho similar ao atual.

Os benefícios pagos seriam:

- Benefício básico: paga um valor fixo para as famílias em situação de pobreza extrema
- Benefício variável: paga um valor fixo para cada criança entre 0 e 15 anos na família em situação de pobreza, até o limite de cinco crianças.
- Benefício variável jovem: paga um valor fixo para cada jovem de 16 ou 17 anos na família em situação de pobreza, até o limite de dois jovens
- Benefício de superação da extrema pobreza: paga o valor necessário para que nenhuma família permaneça na extrema pobreza após a contabilização dos seus rendimentos antes da entrada no Programa e dos rendimentos com os demais benefícios do Programa

4.1.3 Programa Universal Infantil com Focalização

Esse programa tem um desenho similar ao do Programa Bolsa Família, porém mais focado em crianças e de caráter universal (atende a todas as crianças e jovens até 18 anos). Seus benefícios seriam:

- Benefício para crianças e jovens: voltado para crianças e jovens (até 18 anos), pagando um valor fixo mensal independentemente da renda das famílias em que essas crianças e jovens estão inseridos
- Benefício infantil focalizado: paga um valor fixo mensal adicional para cada criança de até 4 anos que esteja em famílias pobres, segundo linha específica de pobreza
- Benefício de superação da extrema pobreza: paga o valor necessário para que nenhuma família permaneça na extrema pobreza após a contabilização dos seus rendimentos antes da entrada no Programa e dos rendimentos com os demais benefícios do Programa, segundo linha específica de pobreza extrema

Este desenho é similar ao apresentado por Soares et al. (2019), mas tem parametrização e fonte de recursos diferente da proposta pelos autores, para que o orçamento total fique similar, e, portanto, comparável ao proposto no Programa de Responsabilidade Social. Nesse sentido, a proposta aqui simulada não representa aquela apresentada no artigo.

4.1.4 Programa Universal Infantil sem Focalização

A proposta do Programa Universal Infantil sem Focalização é o pagamento de um benefício voltado para crianças de até 7 anos (inclusive), independentemente da renda da família. Para crianças de 0 a 4 anos, o programa pagaria um valor fixo por criança e, a partir dos 5 anos, o valor do benefício decai linearmente, de forma que a família recebe o benefício até a criança completar 7 anos. O orçamento total é igual ao do Programa de Responsabilidade Social.

4.1.5 Renda Básica Universal

A proposta da Renda Básica Universal é composta por um benefício igual para todas as pessoas, independentemente de quaisquer outras características, com orçamento total igual ao do Programa de Responsabilidade Social.

4.1.6 Auxílio Emergencial

O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com 18 anos ou mais. Pessoas que recebam o Seguro-Desemprego, que tenham emprego formal ou que recebam benefício previdenciário não podem acumular o rendimento dessas fontes com o Auxílio Emergencial. O desenho prevê que famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo possam receber até dois (2) benefícios.

A estrutura desse benefício foi inspirada na Lei 13.982/2020, mas nossa simulação propõe fonte de recursos e parametrização diferente dos termos da Lei, para que o orçamento total fique similar ao do Programa de Responsabilidade Social, viabilizando a comparação dos dois programas. Nesse sentido, a proposta

aqui simulada não representa uma reprodução fiel do desenho do Auxílio Emergencial, e sim uma análise de um programa similar a ele.

4.2 Impactos sobre a pobreza e a vulnerabilidade

Conforme explicado anteriormente, os programas elencados foram parametrizados de modo que seus custos ficassem em torno de R$ 50 bilhões para simulações baseadas nos dados da PNAD Contínua de 2019. A título de análise de sensibilidade, os programas também foram parametrizados para o orçamento de R$ 100 bilhões, com o intuito de avaliar os impactos sociais das propostas em uma eventual expansão da disponibilidade orçamentária das ações de proteção social.

Nesse caso, não foi indicada a fonte de receita dos R$ 50 bilhões adicionais, tampouco se considerou eventual impacto de tributação sobre a renda dos beneficiários do programa em decorrência de aumento da carga necessário ao financiamento extra do programa. Vale destacar, no entanto, que uma relação de possíveis fontes de recursos compatíveis com as regras fiscais vigentes pode ser encontrada no Anexo II deste documento.

Em relação à PNAD Contínua, a parametrização foi construída a partir da média de dois cenários: aquele em que toda a renda das famílias é observada (informação perfeita) e aquele em que apenas a renda formal das famílias é observada (informação imperfeita). O uso da média desses dois cenários reflete, como discutido anteriormente (vide Figura 1), um cenário no qual as informações de rendimento declaradas no CadÚnico serão tão fidedignas quanto hoje.

Para avaliar o impacto social das propostas foram consideradas duas dimensões:

a) a capacidade de redução da pobreza; e
b) o grau de cobertura de famílias vulneráveis.

O indicador de combate à pobreza foi calculado como a média da proporção de famílias retiradas das linhas de pobreza segundo as linhas de US$ 1,00, US$ 1,25, US$ 1,90 e US$ 3,20 per capita, por dia, medidos em PPP (paridade do poder de compra), em cada cenário. Essas linhas de pobreza são comumente utilizadas na comparação dos níveis de pobreza entre países e corresponderam, em 2019, a aproximadamente R$ 79, R$ 98, R$ 150 e R$ 252 mensais per capita, respectivamente. Para fins de comparação, o Programa Bolsa Família atualmente considera extremamente pobres as famílias com rendimento per capita abaixo de R$ 89.

Ao utilizar uma média entre a proporção de famílias retiradas da pobreza que deixariam de ser pobres segundo essas quatro referências, atribui-se um peso mais alto para as famílias em situação de miséria. Afinal, uma família cuja renda per capita esteja abaixo de US$ 1,00 será contabilizada como pobre não só pela métrica de US$ 1,00 per capita, mas também nas métricas de US$ 1,25, US$ 1,90 e US$ 3,20.

Já o indicador de cobertura dos mais vulneráveis foi construído a partir do percentual de famílias atendidas entre as 50% mais pobres cuja renda protegida (rendimento do trabalho com carteira assinada e benefícios previdenciários) correspondia a menos de 25% da renda familiar total. Esse grupo foi considerado vulnerável pois tem um nível de renda que pode dificultar a construção de um saldo de poupança precaucional e, ao mesmo tempo, tem baixa proteção dos seus rendimentos contra choques negativos: como mais de 75% da renda desse grupo tem origem informal, uma perda desse rendimento pode eliminar pelo menos ¾ do rendimento dessas famílias do dia para a noite, sem aviso prévio e sem proteção.

Portanto, o indicador de cobertura mede uma margem extensiva dos benefícios: a capacidade de incorporar imediatamente na proteção social os trabalhadores que tiverem queda no nível dos seus rendimentos (pois os cadastros já estariam devidamente preenchidos e atualizados).

O uso da margem extensiva para avaliar a cobertura das famílias vulneráveis tem ainda outra motivação. Como comentamos anteriormente, os dados da PNAD Contínua de 2019 sugerem que a subdeclaração de renda das famílias que se tornam beneficiárias do Programa Bolsa Família ocorre muito mais na direção de aumentar o número de famílias beneficiárias do que na direção de aumentar o valor recebido por família.

Neste caso, portanto, está sendo feita uma avaliação de quais desenhos são mais eficientes para o atendimento dos objetivos propostos: reduzir a pobreza e aumentar a população coberta. Os resultados da análise para o orçamento de R$ 50 bilhões são apresentados na Figura 4 e para o orçamento de R$ 100 bilhões na Figura 5.

Os resultados evidenciam que o Programa de Responsabilidade Social tem melhor desempenho que o modelo atual, o que significa que a proposta tenderia a aumentar a capacidade do sistema de combater a pobreza e, ao mesmo tempo, ampliar a proteção social de trabalhadores em situação de vulnerabilidade. Em relação à situação atual, haveria uma redução de 24% da pobreza (se considerarmos conjuntamente o Benefício de Renda Mínima, a Poupança Seguro Família e a Poupança Mais Educação) ou de 11% (se considerarmos apenas o Benefício de Renda Mínima). Na dimensão de cobertura, haveria a eliminação de 95% da não cobertura de famílias vulneráveis.

Além do bom desempenho do Programa de Responsabilidade Social em relação ao conjunto de benefícios atual, ele também apresenta, nessas duas dimensões, resultados mais positivos do que a maior parte das alternativas apresentadas (Auxílio Emergencial, Programa Universal Infantil sem Focalização, Programa Universal Infantil com Focalização e Renda Básica Universal) tanto na cobertura das famílias mais vulneráveis quanto no combate à pobreza.

Esse resultado é robusto à exclusão dos benefícios depositados em poupança que não têm liquidez imediata (Poupança Seguro Família e Poupança Mais Educação) para a avaliação da quantidade de famílias que saem da pobreza.

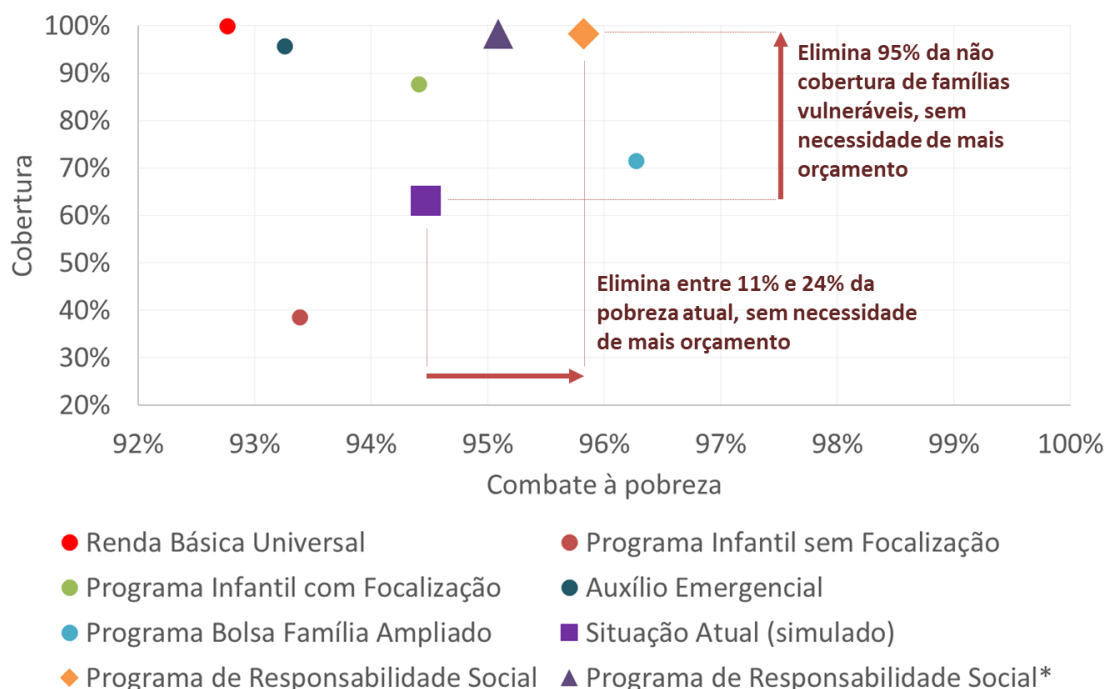
A única exceção é o Programa Bolsa Família Ampliado, que mostra um desempenho melhor no critério de combate à pobreza (mais à direita no gráfico). Contudo, essa diferença é pequena: o Programa Bolsa Família ampliado garante um índice de combate à pobreza de 96,3%, enquanto no Programa de Responsabilidade Social esse percentual fica entre 95,1% e 95,8% (dependendo se são considerados ou não os valores da Poupança Seguro Família e da Poupança Mais Educação). Por outro lado, enquanto o Programa Bolsa Família Ampliado atende apenas 71,6% das famílias mais vulneráveis, o Programa de Responsabilidade Social chega a 98,3%.

Vale também destacar a relação negativa entre capacidade de combate à pobreza e cobertura das famílias vulneráveis em outras propostas, ilustrada nos gráficos. Os resultados da simulação mostram claramente como a substituição do sistema atual por uma Renda Básica Universal diminuiria a eficiência do sistema no combate à pobreza, mesmo que tivesse uma cobertura de 100%. Isso porque, estando limitado ao orçamento de R$ 50 bilhões, ou mesmo R$ 100 bilhões, o valor entregue a cada beneficiário seria muito pequeno, insuficiente para tirar as famílias pobres da situação em que se encontram antes de receber o benefício. Nesse sentido, independentemente do orçamento alocado para um programa universal, sua capacidade de reduzir a pobreza será sempre menor que a de um programa de natureza focalizada.

Os resultados também permitem destacar que, embora um Programa Universal Infantil sem Focalização seja direcionado a uma parcela da população brasileira historicamente mais vulnerável (as crianças), sua capacidade de reduzir a pobreza é bastante limitada, além de resultar em elevada perda de cobertura das famílias vulneráveis. Por outro lado, vale ressaltar que a inserção de componentes de focalização ao benefício universal infantil tem a capacidade de melhorar esse resultado significativamente.

Assim, é possível concluir que a proposta do Programa de Responsabilidade Social é capaz de atender um percentual elevado de famílias vulneráveis e de obter resultados de combate à pobreza superiores aos obtidos com a estrutura atual de benefícios. Isso mais uma vez deixa claro que a questão da fusão de benefícios hoje existentes em um novo programa é central do ponto de vista da eficácia e eficiência da política pública.

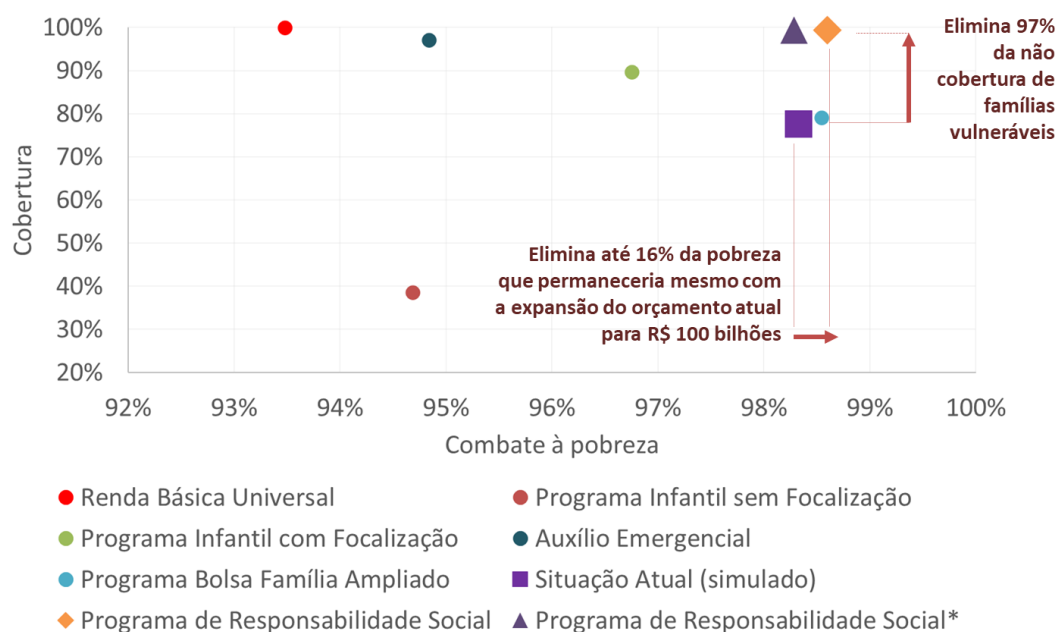
Ademais, também se constata que propostas alternativas não se mostraram tão competitivas quanto o Programa de Responsabilidade Social na combinação dos quesitos de cobertura e redução da pobreza.[45]

Figura 4 – Resultados comparativos (orçamento de R$ 50 bilhões)

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração própria.
* Representa a simulação desconsiderando o efeito dos programas de poupança ilíquida sobre o indicador de combate à pobreza

Ao ampliar o orçamento de R$ 50 bilhões para R$ 100 bilhões, o desempenho do Programa de Responsabilidade Social nos dois indicadores fica ainda melhor (Figura 5). No cenário mais conservador (desconsiderando a Poupança Mais Educação e a Poupança Seguro Família), o Programa de Responsabilidade Social obtém um indicador de combate à pobreza de 98,3%, enquanto o Programa Bolsa Família Ampliado tem um indicador de 98,5%. Quando a Poupança Mais Educação e a Poupança Seguro Família são consideradas no cálculo, o Programa de Responsabilidade Social passa a ter um despenho levemente superior no combate à pobreza, com 98,6%. Além disso, mesmo com o aumento do orçamento, o Programa Bolsa Família Ampliado ainda tem uma cobertura dos vulneráveis inferior (79,1%) à do Programa de Responsabilidade Social, que atinge 99,4% nesse cenário.

Vale destacar que a situação atual teve desempenho superior a alguns dos programas simulados em ambos os cenários, devido à capacidade do Programa Bolsa Família de combater a pobreza e atender trabalhadores vulneráveis.

[45] Nossas simulações mostram que os resultados mostrados ficam ainda melhores quando a renda declarada se aproxima da mais da verdadeira do que hoje. Além disso, o Programa de Responsabilidade Social também apresenta bons resultados para o combate da pobreza infantil.

Figura 5 – Resultados comparativos (orçamento de R$ 100 bilhões)

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração própria.
* Representa a simulação desconsiderando o efeito dos programas de poupança ilíquida sobre o indicador de combate à pobreza

5 Conclusão

A necessidade de proteção dos trabalhadores de baixa renda cuja eventual perda de rendimentos não é protegida por nenhum tipo de seguro social tem movimentado o debate público desde o início da pandemia da COVID-19. A instituição do Auxílio Emergencial como política de resposta emergencial à necessidade de proteger esses trabalhadores mostrou a importância de a proteção social se modernizar no Brasil.

A falta de modernização da rede de proteção aos trabalhadores informais se deve, em grande parte, ao fato de os benefícios trabalhistas brasileiros serem antigos, tendo sido desenhados em uma época na qual a cobertura social de trabalhadores informais não era possível. Desde 2001, com a criação do CadÚnico, essa realidade mudou.

Contudo, o fato de o CadÚnico poder ser usado como um instrumento de caracterização socioeconômica dos trabalhadores informais e formais de baixa renda não significa que a transferência de renda seja a solução ideal para esse público. Como os trabalhadores informais têm capacidade de geração de renda, seus problemas estão mais associados à volatilidade dos seus ganhos, e a consequente necessidade de poupança precaucional, do que a um estado de pobreza crônica.

Nesse sentido, tentar resolver o problema de volatilidade de rendimento dos informais com transferência de renda tem um risco elevado de se reduzir a potência das transferências de renda para combater pobreza no Brasil sem gerar efeito significativo de bem estar sobre a população de trabalhadores vivendo na informalidade.

É para resolver esse problema que se está propondo o Programa de Responsabilidade Social, cujo objetivo é modernizar o sistema de proteção social voltado para a baixa renda no Brasil, de modo que os trabalhadores informais também tenham políticas voltadas para sua proteção social, sem, com isso, gerar incentivos à informalidade. Além disso, o Programa de Responsabilidade Social prevê uma melhoria da proteção oferecida às famílias mais pobres, com o Benefício de Renda Mínima, e investimentos na superação intergeracional na pobreza, com a promoção do desenvolvimento infantil e da conexão dos jovens a oportunidades de estudo e desenvolvimento profissional, por meio da identificação de talentos e habilidades.

Em uma comparação com outras propostas de proteção social atualmente em debate, o Programa de Responsabilidade Social apresentou resultados bastante positivos. O seu Benefício de Renda Mínima tem grande capacidade de combate à pobreza, enquanto sua Poupança Seguro Família consegue ampliar significativamente a cobertura das famílias atendidas pela proteção social.

O aperfeiçoamento proposto para a rede de proteção social permitiria eliminar entre 11% e 24% da pobreza atual só com o redesenho da estrutura de benefícios, sem orçamento adicional. Além disso, permitiria diminuir em 95% a quantidade de famílias vulneráveis fora da estrutura de proteção social.

Considerando que o Programa de Responsabilidade Social está desenhado de forma a facilitar a sua expansão caso existam recursos orçamentários disponíveis, e que a sua expansão melhoraria significativamente os seus resultados, ele tem o potencial de transformar a proteção social brasileira ao longo dos próximos anos.

Referências Bibliográficas

Alatas, V.; Banerjee, A.; Hanna, R.; Olken, B.; Tobias, J. "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *American Economic Review*, v.102, n.4 (2012).

Alatas, V.; Banerjee, A.; Hanna, R.; Olken, B.; Purnamasari, R.; Wai-Poi M. "Self-Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia". *Journal of Political Economy*, v.124, n.2 (2016).

Attanasio, O.; Cattan, S.; Fitzsimons, E.; Meghir, C.; Rubio-Codina, M. "Estimating the production function for human capital: results from a randomized control trial in Colombia". *American Economic Review*, v. 110, n.1. (2020).

Banco Mundial. *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington, DC, Banco Mundial (2019).

Banco Mundial. *Competências e empregos: uma agenda para a juventude*. Washington, DC, Banco Mundial (2018).

Banco Mundial. *Business support policies: large spending, little impact*; Washington, DC, Banco Mundial (2017).

Barros, R.; Corseuil, C.; Foguel. M. "Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 22 (2000).

Barbosa Filho, F. H.; Veloso, F. "Brazil: Returns to Education". In: Schwartzman, S. (Ed.) *Education in South America*. Bloomsbury Academic (2015).

Boeri, T.; Giupponi, G.; Krueger, A.; Machin, S. "Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs". *Journal of Economic Perspectives*, v.34, n.1 (2020).

Brasil. "Talentos escondidos: os beneficiários do Bolsa Família medalhistas das Olimpíadas de Matemática". *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, v.30. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social (2018).

Brasil. "Avaliação Executiva do Seguro Defeso". *Caderno de Avaliação de Gastos Diretos*, v.1 (2019).

Brasil. "Estudo da Linha de Base da Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz". *Caderno de Estudos*, v.35. Brasília, DF: Ministério da Cidadania (2020).

Camacho, A.; Conover, E. "Manipulation of Social Program Eligibility". *American Economic Journal: Economic Policy*, v.3, n.2 (2011).

Karlan, D.; Thuysbaert, B. "Targeting Ultra-Poor Households in Honduras and Peru". *World Bank Economic Review*, v.33, n.1 (2019).

Kidd, S.; Wylde, E. “Targeting the Poorest: An assessment of the proxy mens test methodology”. Commonwealth of Australia (2011).

Corseuil, C; Neri, M.; Ulyssea, G. “Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais”. In: Barbosa Filho, F.; Ulyssea, G.; Veloso, F. (Orgs.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Editora Elsevier (2016).

Fiszbein, A.; Shady, N. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. The World Bank, 2009.

Millán, M.; Barham, T.; Macours, K.; Maluccio, J.; Stampini, M. "Long-term impacts of conditional cash transfers: review of the evidence." *The World Bank Research Observer*, v.34, n.1 (2019).

Harris, S.; Krueger, A. “A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Work: The Independent Worker”. *The Hamilton Project* (2015).

Harris, S. “Workers, Protections, and Benefits in the U.S. Gig Economy”. *Global Law Review*. (2018).

Heckman, J.; Moon, S.; Pinto, R.; Savelyev, P.; Yavitz, A. The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, v. 94, n. 1-2, (2010).

Herdeiro, R.; Menezes-Filho, N. “A Focalização dos Programas Sociais Federais”. *CPP Insper Policy Paper*, n. 30 (2018).

Knudsen, E. “Sensitive periods in the development of the brain and behavior”. *Journal of Cognitive Neuroscience*, v.16, n.1 (2004).

Knudsen, E.; Heckman, J.; Cameron, J.; Shonkoff, J. “Economic, neurobiological and behavioral perspectives on building America’s future workforce”. *Proceedings of the National Academy of Science*, v.103, n.27 (2006).

Lancet. *The Lancet child development in developing economies series* (2016).

McBride, L.; Nichols, A. “Retooling Poverty Targeting Using Out-of-Sample Validation and Machine Learning.” *World Bank Economic Review*, v.32, n.3 (2018).

Moreira, D. Recognizing performance: how awards affect winners’ and peers’ performance in Brazil. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Harvard Business School (2017).

Olken, B. “Designing Anti-Poverty Programs in Emerging Economies in the 21st Century: Lessons from Indonesia for the World”. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, v.55, n.3 (2019).

Pagés, C. “Do payroll tax cuts boost formal jobs in developing countries?” *IZA World of Labor* (2017).

Pereira, V. “From early childhood to high school: Three essays on the economics of education”. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2016).

Rios, J. “Welfare Analysis of Transfer Programs with Jumps in Reported Income: Evidence from the Brazilian Bolsa Família”. Tese (Doutorado em Economia) – Stanford University (2018).

Rocha, R., Ulyssea, G e Rachter, L. “Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil.” *Journal of Development Economics*, v.134 (2018).

Soares, S.; Bartholo, L.; Osorio, R. “Uma Proposta para a Unificação dos Benefícios Sociais de Crianças, Jovens e Adultos Pobres e Vulneráveis.” *Texto para Discussão IPEA* n. 2.505 (2019).

Souza, A.; Duarte, J.; Neves, J.; Oliveira, P.; Gadelha, S.. “Uma investigação sobre a focalização do Programa Bolsa Família e seus determinantes imediatos”. *Economia Aplicada*, v.22, n.3 (2018).

Souza, P.; Osorio, R.; Paiva, L.; Soares, S. “Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um Balanço dos Primeiros Quinze Anos”. *Texto para Discussão IPEA* n. 2.499 (2019).

Tafner, P.; Nery, P. *Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?* Editora Elsevier (2019).

Anexo I – Fórmulas dos benefícios

A1.1 Benefício de Renda Mínima

O Benefício de Renda Mínima da família i (BRM_i) depende do valor de referência per capita (Apc), calibrado em R$ 125 para todas as famílias, da taxa de desconto do rendimento do trabalho (d), calibrada em 80% para todas as famílias, do rendimento per capita oriundo do trabalho da família i ($RTpc_i$), do rendimento per capita não oriundo do trabalho da família i ($REpc_i$) e do número de membros da família i (n_i), segundo a equação (1).

$$BRM_i = n_i(Apc - REpc_i - d\ RTpc_i) \qquad (1)$$

Segundo essa calibração, uma família com 4 (quatro) membros, renda per capita oriunda do trabalho de R$ 25,00 e renda per capita não oriunda do trabalho de R$ 50,00 receberá, a título de benefício familiar, R$ 220,00.

Fazendo $BRM_i = 0$ na equação anterior, temos o valor de renda per capita do trabalho a partir do qual a família deixaria de ser beneficiária do Benefício de Renda Mínima (RT^*_{pc}). Esse valor é dado pela equação (2).

$$RT^*_{pc} = \frac{Apc - REpc}{d} \qquad (2)$$

A1.2 Poupança Seguro Família

As famílias elegíveis a receber o Benefício de Renda Mínima são aquelas para as quais $BRM_i > 0$ na equação (1). Para essas famílias, deposita-se o percentual máximo de poupança (z), calibrado em 15%. Assim, o valor do depósito da Poupança Seguro Família (SF_1) para as famílias beneficiárias do Benefício de Renda Mínima ($RTpc < RT^*_{pc}$) é determinado pela equação (3).

$$SF_1 = n\ z\ RTpc \qquad (3)$$

Para famílias cuja renda do trabalho está acima do teto permitido no Benefício de Renda Mínima ($RTpc \geq RT^*_{pc}$), o valor da Poupança Seguro Família (SF_2) será diminuído progressivamente, segundo a equação (4).

$$SF_2 = n\ z \left[\frac{5}{4} RT^*_{pc} - \frac{1}{4} RTpc\right] \qquad (4)$$

Portanto, famílias cujos rendimentos sejam exclusivamente oriundos do trabalho têm teto de recebimento do Benefício de Renda Mínima de R$ 156,25 e serão beneficiárias da Poupança Seguro Família até o patamar de R$ 781,25 per capita. Evidentemente, receberão o depósito somente as famílias para as quais a fórmula de cálculo do valor a ser depositado resulte em valor positivo.

No caso, a fórmula permite que as famílias recebam os depósitos da Poupança Seguro Família no valor de até cinco vezes o teto de renda per capita do trabalho associada ao recebimento do Benefício de Renda Mínima. Afinal, $SF_2 = 0$ implica

$RTpc = 5RT_{pc}^*$. Além disso, o conjunto de equações SF_1 e SF_2 garante que não haja salto no valor depositado ao redor de $RTpc = RT_{pc}^*$, pois $RTpc = RT_{pc}^*$ implica $SF_1 = SF_2$.

Caso se deseje que a poupança seja paga em um múltiplo (m) diferente de 5, pode-se adotar a fórmula generalizada da equação (4), escrita na equação (5), para as famílias não beneficiárias do Benefício de Renda Mínima ($RTpc \geq RT_{pc}^*$).

$$SF_m = n\, z \left[\frac{m}{m-1} RT_{pc}^* - \frac{1}{m-1} RTpc\right] \quad (5)$$

No caso, $SF_m = 0$ implica $RTpc = m\, RT_{pc}^*$ e $RTpc = RT_{pc}^*$ implica $SF_m = n\, z\, RTpc = SF_1$.

A fórmula da poupança faz com que as famílias que são beneficiárias da transferência de renda recebam tanto mais da poupança quanto maior o rendimento do trabalho declarado, sujeito a um teto. Nesse sentido, o benefício gera uma proteção contra quedas futuras de renda e, ao mesmo tempo, estimula a declaração de renda e melhora a capacidade do cadastramento social para definir o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias.

Anexo II – Possíveis Medidas Fiscais de Redução de Despesas para Financiamento de Programas Sociais

Medida	Diagnóstico	Impacto qualitativo	Impacto quantitativo
Redução das emendas parlamentares obrigatórias: atualmente são R$ 14 bilhões, sendo R$ 9 bi de individuais e R$ 5 bi de bancada	Emenda Constitucional do orçamento impositivo elevou muito as emendas obrigatórias	Redução da má alocação de recursos em investimentos fragmentados e de eficácia questionável Diminui despesa obrigatória	R$ 5 bilhões de redução na despesa anual se for retirada a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada
Não crescimento do orçamento do Ministério da Defesa	Projeto de Lei Orçamentária para 2021 prevê crescimento da despesa primária do orçamento do Ministério da Defesa em R$ 4,2 bilhões	Evitar alocação em despesa que não constitui prioridade nacional em momento de grave crise econômica e baixa probabilidade de conflito bélico	R$ 4,2 bilhões
Regulamentação do teto salarial do setor público e glosa dos valores que estão sendo recebidos a maior, inclusive para os militares – caracterizar como improbidade administrativa o recebimento de proventos acima do teto	Há diversos artifícios para remunerações acima do teto salarial. Remuneração da elite do setor público muito superior ao padrão salarial do setor privado Efeito maior no Judiciário	Redução da desigualdade Reduções de remunerações excessivas Diminuição da despesa obrigatória	A aplicação do teto apenas ao Judiciário Federal resultaria em redução de despesa de aproximadamente R$ 1 bilhão. Sua extensão para os demais poderes levaria a valor próximo a R$ 2 bilhões.
Extinção de pensões concedidas aos herdeiros de servidores e militares na vigência de legislação que já tenha sido revogada	Benefício anacrônico: proteção de filhas solteiras Alto índice de fraude para manutenção do benefício	Redução de desigualdade Diminuição da despesa obrigatória	Não quantificado

Medida	Diagnóstico	Impacto qualitativo	Impacto quantitativo
Congelamento da folha de pagamento por um prazo de dois anos, enquanto se discuta uma reforma administrativa que racionalize o processo de contratação e remuneração de servidores	Servidores públicos não sofreram com a perda de emprego e renda na pandemia Salários no setor público são elevados em relação ao setor privado	Redução do prêmio salarial do setor público Distribuição equitativa do ônus do ajuste fiscal Evita crescimento de despesa obrigatória	Redução de R$ 14 bilhões no crescimento da despesa a cada ano de congelamento. Após 2 anos, a despesa estaria R$ 28 bilhões abaixo do nível que estaria no cenário sem congelamento
Exigência de lei específica para aumentar despesa de pessoal	Órgãos e poderes costumam buscar caminhos infralegais para elevar as próprias remunerações	Diminuição da desigualdade Redução de distorções nas tabelas de remuneração Evita crescimento de despesa obrigatória	Não quantificado
Vedar concessão de aumento de remuneração com base em decisão judicial que não tenha transitado em julgado	Órgãos e poderes costumam buscar caminhos infralegais para elevar as próprias remunerações	Diminuição da desigualdade Redução de distorções nas tabelas de remuneração Evita crescimento de despesa obrigatória	Não quantificado
Permitir a redução de remuneração dos cargos comissionados como medida de ajuste da despesa de pessoal em caso de extrapolação dos limites legais	Legislação atual (art. 169 da CF) estipula como medida para reduzir despesa de pessoal apenas a demissão dos comissionados Tendência é não demitir, devido a pressão política	Aumenta flexibilidade da política de pessoal Permite maior eficiência, retendo o comissionado que seja eficaz na sua função Permite redução de despesa obrigatória	Não quantificado. Efeito mais relevante para estados e municípios

Medida	Diagnóstico	Impacto qualitativo	Impacto quantitativo
Extinção de fundos constitucionais de desenvolvimento regional, para evitar a criação de novas transferências a estados e municípios	Estados e municípios pressionam por novas transferências Reforma tributária tem sido uma oportunidade para aumentar essa pressão. Fundos de desenvolvimento regional de baixa eficácia	Libera recursos para transferência a estados e municípios sem aumentar despesa obrigatória da União	R$ 12 bilhões anuais de transferência aos fundos constitucionais
Fusão de seguro desemprego com o FGTS, passando o FGTS a ser o funding para pagamento das primeiras parcelas do SD.	Existência de dois mecanismos sobrepostos de proteção ao desemprego Incentivos perversos à rotatividade de mão de obra	Melhor focalização da política pública Melhor funcionamento do mercado de trabalho Diminuição de despesa obrigatória	Uma redução de 25% na despesa com Seguro Desemprego pode gerar R$ 10 bilhões de redução na despesa anual
Automação e permanente auditoria nos pagamentos dos benefícios sociais, em especial os de maior valor, como BPC e aposentadoria rural, assim como nos benefícios previdenciários	Fragilidade no controle de elegibilidade ao programa Experiência com auditoria de benefícios previdenciários mostrou eficácia	Redução de inclusão de não elegíveis e de fraudes Diminuição de despesa obrigatória	Uma redução de 5% nos benefícios de BPC e Aposentadoria Rural pode gerar R$ 8 bilhões de redução na despesa anual
Reforma nos critérios de idade, elegibilidade e linha de pobreza do BPC	Critérios distintos e confusos abrem margem para acúmulo de benefícios	Melhor focalização da política pública Diminuição da despesa obrigatória	Uma redução de 2% na despesa de BPC representa uma queda de R$ 1,2 bilhão na despesa anual
Maior controle no sistema de concessão das aposentadorias rurais	Critérios frágeis para concessão	Redução de inclusão de não elegíveis e de fraudes	A cada 1 p.p. de redução do estoque de benefícios,

Medida	Diagnóstico	Impacto qualitativo	Impacto quantitativo
		Diminuição da despesa obrigatória	economizam-se R$ 2 bilhões na despesa anual
Manutenção do veto presidencial a dispositivo legal aprovado no Congresso que flexibiliza os critérios para acesso ao BPC	Piora a focalização do programa, permitindo acesso de pessoas de renda média ao benefício	Evita que piore a focalização da política Evita crescimento de despesa obrigatória	R$ 15 bilhões a R$ 20 bilhões
Descentralização dos recursos do salário-educação	Programas do FNDE (livro didático, equipamentos escolares, transporte escolar, etc.) com alto desperdício e baixa eficácia Descentralização atende melhor necessidades específicas locais Alto custo de logística Custo administrativo de manter o FNDE	Possibilidade de extinguir o FNDE Melhora alocação de verbas dos programas Diminui custo de logística e desperdício de materiais não utilizados Redução e realocação de despesa obrigatória	Redução de R$ 600 milhões na despesa anual de custo administrativo do FNDE Impacto da descentralização de R$ 7,8 bilhões é neutro para o setor público, mas abre espaço no teto de gastos federal
Não reajuste do salário-mínimo acima da inflação ao longo da próxima década	Salário-mínimo subiu bastante ao longo das últimas duas décadas Diversas políticas sociais e previdenciárias com benefícios associados ao salário-mínimo Salário-mínimo elevado exclui trabalhadores de baixa qualificação do mercado formal e aumenta demanda por assistência social	Menos distorções no mercado de trabalho Menor demanda por políticas assistenciais Evita aumento de despesa obrigatória	A cada R$ 1,00 de aumento do salário-mínimo, a despesa primária federal cresce R$ 300 milhões. Pelo valor atual do salário-mínimo (R$ 1.045,00), um aumento real de 1% representa R$ 3,1 bilhões de aumento de despesa obrigatória

Medida	Diagnóstico	Impacto qualitativo	Impacto quantitativo
Alterar a lei do piso salarial do magistério	Critérios de reajuste sem fundamentação lógica provocam aumentos muito superiores à inflação União é obrigada a complementar o pagamento para estados e municípios que não conseguem arcar com o valor do piso	Menor distorção na política salarial do magistério Menor pressão sobre as finanças de estados e municípios Evita aumento de despesa obrigatória	Não quantificado
Exigência de dotação orçamentária para que se execute lei que determine aumento de despesa	É comum que o Judiciário e o Legislativo criem a obrigação de pagar para o Executivo sem que se indique qual a fonte de recursos que será usada para custear a nova despesa	Disciplina cumprimento de regras fiscais Diminui potencial de criação de "bombas fiscais" pelo Legislativo e Judiciário Evita aumento de despesa obrigatória	Não quantificado
Adoção de medidas que reforcem a restrição orçamentária dos estados e municípios para evitar socorros futuros, tais como a vedação à concessão de avais pela União e a constitucionalização da vedação de empréstimos entre entes federados (dispositivo que constava da LRF e foi tacitamente revogado pela Lei Complementar 156)	Estados e municípios têm muitos incentivos a se endividar e repassar a conta à União	Reforça restrição fiscal dos estados e municípios Induz maior eficiência das administrações de estados e municípios Diminui crescimento de despesa primária e financeira da União	Não quantificado